

УДК 340.1 (340.134)

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Е. П. Гуйда

старший научный сотрудник,
Национальный центр законодательства
и правовых исследований Республики Беларусь (Беларусь)
e-mail: guida-lena@mail.ru

Аннотация. В статье на основе сравнительно-правового анализа прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов в ряде зарубежных стран обосновывается необходимость разработки системно и научно обоснованной методики по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов в Республике Беларусь.

Ключевые слова: критерии, методика, нормативный правовой акт, прогнозирование, последствия.

Annotation. On the basis of a comparative legal analysis of the forecasting the consequences of the normative legal acts acceptance in a number of foreign countries, the necessity of developing a systematically and scientifically grounded methodology for the forecasting the consequences of the acceptance of normative legal acts in the Republic of Belarus is proved in the article.

Keywords: criteria, methodology, normative legal act, forecasting, consequences.

Как показывает опыт зарубежных стран, вопросы прогнозирования возможных последствий принятия нормативных правовых актов могут закрепляться в законах, регламентах и методических рекомендациях деятельности представительных и иных компетентных органов.

На необходимость комплексного подхода к оценке эффективности правового регулирования общественных отношений обращено внимание в законодательстве Российской Федерации. Так, согласно п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» концепция законопроекта должна определять социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона [1].

В правотворческой деятельности Российской Федерации значительное внимание уделяется прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов. Например, в марте 2005 г. Правовое управление Аппарата Государственной Думы проводило семинар на тему «Прогнозирование последствий принятия законов в европейских парламентах» в рамках проекта Европейского Союза «Политическая поддержка процесса подготовки законопроектов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»

[2]. В материалах семинара указывается, что некоторые последствия законодательства могут наступать с момента обнародования самой идеи принятия конкретного закона.

Учитывая, что нормативные правовые акты могут иметь разные виды последствий (правовые, социальные, экономические, экологические), то и критерии определения для каждого вида последствий будут различными. Из всех групп перечисленных последствий наиболее изучены в научной литературе экономические и правовые последствия нормативных правовых актов.

Так, критерии социальных последствий выражаются через социальный статус субъектов (нормативные правовые акты в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры и т. д.); критерии экономических последствий — через экономическую и финансовую эффективность нормативного правового акта (нормативные правовые акты в сфере налогов, инвестиций, бюджета); критерии экологических последствий — состояние защищенности объектов окружающей природной среды, эффективности природопользования (нормативные правовые акты, относящиеся к сфере земельного, водного, экологического и природоресурсного законодательства); критерии политических последствий — функционирование институтов государственной власти и органов местного самоуправления (нормативные правовые акты в сфере выборов, государственной службы, местного управления); критерии правовых последствий определяются через правовое положение участников правоотношений, характер реализуемых ими прав, обязанностей [3, с. 21].

В частности, в научной литературе выделяется несколько классификаций критериев определения правовых последствий принятия нормативного правового акта: I) построена на правовом статусе участников правоотношений: а) обеспечение баланса прав, обязанностей участников правоотношений; б) эффективность обращений и государственных услуг; в) эффективность процессуального порядка; г) эффективность запретов, санкций и иных мер принуждения, их соответствие характеру нарушений; д) эффективность механизмов контроля за надлежащей реализацией прав и обязанностей; II) построена на основе содержания нормативного правового акта: а) способность нормы права быть регулятором общественных отношений; б) полнота регламентации общественных отношений, наличие гипотезы, диспозиции и санкции (отсутствие пробелов); в) наличие механизма реализации нормы в конкретных отношениях (отсутствие декларативных норм); г) правильный выбор уровня правового регулирования; д) систематизированность законодательства; е) соответствие нормативного правового акта правилам юридической техники; ж) своевременность принятия нормативного правового акта; III) построена на следующих показателях: а) соответствие основным направлениям правовой политики; б) соответствие

Конституции и вышестоящим нормативным правовым актам; в) соответствие международным договорам [3, с. 21–22].

В Российской Федерации Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации продолжительное время занимался разработкой проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (с 2012 г.), в котором предполагалось закрепить, что в целях повышения качества нормативных правовых актов и их обоснованности используется механизм юридического предвидения оснований и критериев выбора оптимальных правовых решений и оценки их последствий (юридическое прогнозирование) [4, с. 88].

Проблеме прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов в последнее время значительное внимание уделяется и в Казахстане. В частности, в марте 2017 г. в Казахстане проводился круглый стол по вопросам прогнозирования в правотворчестве и определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов. Как отметили участники круглого стола, в настоящее время нет единого сформированного инструмента прогнозирования правовых последствий принятия нормативных правовых актов, который законодатель мог бы использовать в нормотворческой деятельности [3, с. 3].

В 2017 г. сотрудниками Института законодательства Республики Казахстан подготовлена таблица по прогнозированию правовых последствий принятия нормативного правового акта. В таблице предусмотрены следующие показатели: определение проблемы, на решение которой направлена разработка проекта нормативного правового акта, в т. ч. на устранение каких дефектов он направлен (наличие пробелов, противоречий, неэффективных декларативных норм в нормативных правовых актах, отсутствие механизма реализации прав и обязанностей субъектов права); цель принятия нормативного правового акта; возможные варианты решения указанной проблемы (законодательные и незаконнодательные средства); правовые последствия принятия нормативных правовых актов; оценка рисков (обстоятельства, влияющие на позитивные правовые последствия) [3, с. 5–6].

В Республике Беларусь Правилами подготовки проектов нормативных правовых актов (далее — Правила), утвержденными Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 г. № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности», предусмотрено, что для подготовки проекта акта следует определить возможные последствия принятия (издания) акта (правовые, политические, финансово-экономические, социальные, криминологические, экологические, демографические) (п. 24). В Правилах установлено, что в начале подготовки значительного по объему или наиболее значимого по степени важности акта может разрабатываться концепция, в основу которой должен

быть положен в т. ч. и прогноз финансово-экономических и иных возможных последствий принятия (издания) акта (п. 26) [5].

Постановлением Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь от 30 июня 2009 г. № 88/124 утверждена Инструкция по методике подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов, содержащая четкий перечень критериев, на основании которых должны проводиться экономический, статистический анализ, а также расчеты, сведения об источниках финансирования реализации проекта на текущий и последующие годы. В указанной Инструкции устанавливается также необходимость наличия прогноза экономических и иных последствий реализации проекта (п. 13) [6].

В Республике Беларусь приказом директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь (в настоящее время – Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь) от 10 августа 2006 г. № 33 были утверждены Методические рекомендации по подготовке обоснований необходимости принятия законов Республики Беларусь и прогнозированию последствий их принятия.

Несмотря на то, что необходимость прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов национальным законодательством установлена, все же наблюдается формальный подход к оценке последствий. Можно отметить, что в Республике Беларусь правовые основы прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов в основном сформированы, однако нуждаются в совершенствовании. Практика показывает недостаточно высокий уровень прогностических исследований.

На расширенном заседании секции № 1 научно-консультативного совета по вопросам социально-экономического развития Республики Беларусь при Президиуме Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь шестого созыва, которое состоялось 30 марта 2017 г., было уделено внимание значимости прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов [7].

Проект нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее — Закон) содержит отдельную статью, предусматривающую прогнозирование последствий принятия (издания) нормативных правовых актов. В п. 2 ст. 45 указанного проекта Закона определяется, что прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта осуществляется на стадии планирования подготовки проекта нормативного правового акта государственным органом (организацией), который инициирует подготовку проекта нормативного правового акта, а на стадии подготовки

проекта нормативного правового акта – государственными органами (организациями), ответственными за подготовку проекта нормативного правового акта.

В указанном проекте Закона определены: прогнозирование финансово-экономических, социальных, экологических последствий принятия (издания) нормативного правового акта, методы прогнозирования. Прогнозирование также включает и оценку регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности [8].

Исходя из содержания ст. 45 проекта Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», следует, что после его принятия и вступления в силу возникает необходимость разработки Методических рекомендаций по прогнозированию последствий принятия (издания) нормативных правовых актов, а также форм обоснования необходимости принятия нормативного правового акта и финансово-экономического обоснования к проекту нормативного правового акта.

Следует отметить, что в некоторых зарубежных странах были разработаны и приняты Методические рекомендации по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов. В частности, в Республике Казахстан ранее были приняты и действовали Методические рекомендации по прогнозированию социально-экономических последствий принимаемых проектов нормативных правовых актов» (размещены на официальном сайте Министерства юстиции Республики Казахстан; были опубликованы 19 января 2009 г., последнее обновление 12 июля 2012 г.) [9]. Данные Методические рекомендации были разработаны с целью повышения эффективности законотворческого процесса в части оценки социально-экономических последствий принятия проектов разрабатываемых нормативных правовых актов.

Полагаем, что с принятием нового Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» является необходимым разработка и принятие комплексных, системно и научно обоснованных Методических рекомендаций по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов. Считаем целесообразным закрепить в Методических рекомендациях по прогнозированию последствий принятия нормативных правовых актов следующие аспекты: задачи и принципы прогнозирования; объекты и субъекты прогнозирования; методы составления юридического прогноза; роль экспертных оценок и социологических исследований в процессе прогнозирования; этапы прогнозирования.

Список основных источников

1. Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федер., 2 авг. 2001 г., № 576 : в ред. постановления Правительства Рос. Федер. от

13.03.2015 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2018.

[Вернуться к статье](#)

2. Максимов, С. В. Проблемы мониторинга последствий законотворчества в России [Электронный ресурс] / С. В. Максимов // Информац.-аналит. бюл. Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федер. – 2005. – № 3. – Режим доступа: <http://iam.duma.gov.ru/node/1/3414>. – Дата доступа: 30.03.2018. [Вернуться к статье](#)

3. О прогнозировании в правотворчестве и критериях определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов : материалы круглого стола, Астана, 2 март. 2017 г. / Ин-т законодательства Респ. Казахстан. – Астана, 2017. – 32 с. [Вернуться к статье](#)

4. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журн. рос. права. – 2013. – № 3 (195). – С. 84–99. [Вернуться к статье](#)

5. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 29.11.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. [Вернуться к статье](#)

6. Об утверждении Инструкции по методике подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Министерства финансов Респ. Беларусь, Министерства экономики Респ. Беларусь, 30 июня 2009 г., № 88/124 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. [Вернуться к статье](#)

7. Проблемы в правотворческом процессе в Беларуси [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/novosti/novosti-pravo-by/2017/march/23548/>. – Дата доступа: 30.03.2018. [Вернуться к статье](#)

8. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : проект Закона Респ. Беларусь // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3941&p0=2016004024>. – Дата доступа: 30.03.2018. [Вернуться к статье](#)

9. Методические рекомендации по прогнозированию социально-экономических последствий принимаемых проектов нормативных правовых актов [опубликовано 19 янв. 2009 г.; обновлено 12 июля 2012 г.] // Министерство юстиции Респ. Казахстан. – Режим доступа: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/7650>. – Дата доступа: 30.03.2018. [Вернуться к статье](#)