

Об особых целях (аспектах) регулирующего воздействия нормативных правовых актов

Уваров А.А.,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права юридического факультета
Оренбургского государственного аграрного университета
E-mail: uvarov.al@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы правотворчества с точки зрения целевого воздействия нормативных правовых актов на регулируемые общественные отношения. Наряду с общими и специальными целями правового воздействия автор выделяет особые цели, связанные с решением институциональных задач правового регулирования. Среди подобных задач правового регулирования в статье обращается внимание на такие, как исключение коррупционности; устранение необоснованных затруднений ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности; содействие развитию местного самоуправления. Нормативные правовые акты, устанавливающие методику проведения нормоконтроля с целью выявления элементов коррупционности, и сам механизм устранения коррупционных факторов, по мнению автора, нуждаются в доработке. Предлагается усовершенствовать и унифицировать алгоритм деятельности различных уровней публичной власти по отношению к предпринимателям с целью обеспечения благоприятных условий для их функционирования. При регламентации порядка решения социальных, хозяйственных и иных вопросов муниципальных образований законодателем недостаточно стимулируется развитие реального местного самоуправления. В заключение автором сделан вывод о том, что многомерность правового регулирования в сочетании с системным подходом позволит законодателю принимать более эффективные и качественные нормативные правовые акты.

Ключевые слова: правовое воздействие, особые цели, нормативный правовой акт.

Регулирующее воздействие нормативного правового акта оценивается в соответствии с заложенными в нем целями и задачами правового регулирования. О цели в праве в России проведено немало научных исследований как в дореволюционный, так и в советский периоды¹. Цели права не могут быть отделены от целей общества, государства, которые используют право как средство достижения своих целей. У самого же права может быть целый набор целей (стратегических, промежуточных)². Появление любого нормативного правового акта детерминировано рядом обстоятельств, среди которых: пробельность правовой регуляции, накопление в правовом материале нормотворческих ошибок, моральная устарелость действующих правовых норм, постановка новых задач перед государственными органами и др.³ Схематично весь процесс целевого регулирующего воздействия нормативного правового акта выглядит так: потребность в правовом акте — определение целей и задач — средства правового регулирования и воздействия — результат — оценка результативности (эффективности) регулирующего воздействия. Очевидно, что проблемы правового регу-

лирования начинаются с формулирования целей и задач нового нормативного правового акта. Как отмечает С.Н. Жинкин: «зачастую сам законодатель не может четко сформулировать цели принимаемого акта <...> Иногда законодатель сознательно скрывает цели принятия того или иного акта <...> известны случаи, когда законы принимались исключительно в пропагандистских целях»⁴. Обычно о предназначении законодательного акта говорится в его общих положениях (преамбуле либо начальной статье).

Постановка целей и задач правового регулирования обуславливает соответствующие средства их достижения. К таким средствам, по мнению М.Н. Марченко, относятся: средства установления (нормы права) и средства деяния (способы реализации права), которые должны быть реальными и соответствовать поставленной цели⁵. Результативность правового регулирования осуществляемого через его механизм, то есть систему юридических средств организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права⁶, может рассматриваться как в общем, так и в специальном аспектах. Общий результат можно

¹ См. работы дореволюционных ученых-юристов: П.Г. Виноградова, Н.М. Коркунова, Б.А. Кистяковского, В.Ф. Тарановского, Е.Н. Трубецкого; работы ученых-правоведов в советский период: Д.А. Керимова, Л.Д. Чулюкина, А.И. Экимова, Т.Я. Насыровой и др.

² См.: Батурина Ю.Б. Цель в праве // Научные труды РАЮН. 2005. Вып. 5. Т. 1. С. 37.

³ См.: Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество. М.: Проспект, 2010. С. 146.

⁴ Жинкин С.А. Определение понятия эффективности норм права: некоторые аспекты проблемы // Научные труды РАЮН. 2004. Вып. 4. Т. 1. С. 50.

⁵ См.: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие. М.: Юрист, 2001. С. 363, 371.

⁶ См.: Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие. М.: Норма, 2001. С. 365.

обозначить как достижение правового состояния упорядочения правовых отношений для обеспечения интересов, потребностей и ответственности субъектов права. Специальный результат — это практическое воплощение состояния достижения целей и решения задач, заложенных в законодательном акте, что подтверждается правоприменительной практикой и иными эмпирическими данными об исполнении, использовании и соблюдении правовых норм⁷. Общий характер правового регулирования связан преимущественно с оценкой положения принятого нормативного правового акта в системе других нормативных правовых актов, с точки зрения: его роли в конкретизации и детализации нормативных правовых актов большей юридической силы, на основе и во исполнение которых он принимается; его пользы в ликвидации каких-либо пробелов и противоречий в законодательстве; учета вновь возникших отношений; избавления от неэффективных и устаревших правовых регуляторов; стимулирования развития полезных и прогрессивных отношений и т.п. Специальный же характер правового регулирования, имеющий целью достижение конкретного практического результата, связан с правоприменительной деятельностью либо с непосредственным использованием, исполнением, соблюдением правовых норм субъектами права. Оценка регулирующего воздействия правовых норм, содержащихся в каком-либо законодательном акте (проекте), может проводиться как на стадиях его согласования, внесения, рассмотрения, принятия (то есть в отношении проекта нормативного правового акта), так и применительно к действующему законодательному акту.

В последнее время наблюдается институционализация особых сфер контрольной деятельности в отношении регулирующего воздействия нормативных правовых актов (проектов), которые нельзя отнести ни к общим, ни к специальным результатам правового регулирования. Появление этих особых аспектов вызвано необходимостью интенсификации отдельных направлений по решению задач общественного развития. Применение уже устоявшихся, обычных форм нормоконтроля, осуществляемых в большей части через судебную систему, не приводит к желаемому результату. С годами увеличивающийся массив законодательных актов все более усложняет механизм правового регулирования. Оценка законодательства, осуществляемая че-

рез судебную систему, позволяет лишь ответить на вопрос о формальных критериях соответствия (несоответствия) нормативных правовых актов другим, обладающим большей юридической силой актам. В случае же ущербности самих актов, обладающих высокой юридической силой, корректировку последних в соответствии с Конституцией РФ осуществляет Конституционный Суд РФ. Между тем возникает необходимость в мониторинге особых аспектов правового регулирования, в числе которых такие, как: 1) оценка коррупционности нормативных правовых актов; 2) оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов с точки зрения наличия препятствий для предпринимательской и инвестиционной деятельности; 3) оценка эффективности развития местного самоуправления и др. Появление особых целей правового регулирования обусловлено необходимостью обеспечения в правовой материи нормативного правового акта действия определенных принципов права, которые часто игнорируются законодателем, в результате чего данный правовой акт, несмотря на формальную непротиворечивость своих норм правовым актам большей юридической силы, становится по существу дефектным. По мнению С.С. Алексеева, «назрела необходимость нового видения и самого механизма правового регулирования, его трактовки в качестве, условно говоря, объемного явления, которое имеет несколько срезов, уровней и в котором средства правового регулирования выстраиваются не только линейно (что характерно для инструментальной характеристики механизма правового регулирования, его главных звеньев), но и в нескольких плоскостях. Именно в этом отношении обоснованно утверждать, что общие дозволения и общие запреты принадлежат к глубинному пласту механизма правового регулирования, к той его плоскости, которая расположена ближе к определяющим факторам социальной жизни, передавая вместе с принципами права импульсы от них во все подразделения и сектора, во все “закоулки” правовой материи»⁸. Включив в название настоящей статьи термин «регулирующее воздействие», автор предполагал исследовать не только прямое, но и косвенное воздействие правовых норм, приводящее в итоге к созданию режима и условий регулирования правовых отношений, при которых стимулируется создание некоего вектора их развития, благоприятного для решения задач второго плана, то есть для достижения особых целей правового регулирования. Несмотря на то, что в правовых нормах не ставятся данные цели, сам режим и условия их воздействия подвигают к достижению этих целей. К примеру, в

⁷ Согласно Методике осуществления мониторинга правоприменения в РФ, утвержденной постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694, при осуществлении мониторинга используется: практика судов, практика деятельности государственных органов, информация поступившая от различных государственных органов, организаций, средств массовой информации, граждан, и иных источников. См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст.5081.

⁸ Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 369.

нормативном правовом акте сокращается какая-либо дублирующая контрольная функция органа исполнительной власти с целью оптимизации государственного аппарата и сокращения государственных расходов, а в итоге кроме этого результата возникает благоприятный эффект для развития бизнеса, который освобождается от дополнительных обременений, связанных с деятельностью упраздняемого контрольного органа или структуры. Критикуя позицию авторов, рассматривающих правовые цели отдельно от иных социальных целей права, В.С. Нерсесянц говорит о необходимости нового типа нормативного правового регулирования, в основе которого лежат выявление и учет правообразующих интересов. По мнению В.С. Нерсесянца, правообразующий интерес — это не интерес каких-то конкретных социальных групп, а некая общая модель выражения и защиты различных интересов, определения теоретической конструкции, которая каждый раз должна быть творческой находкой законодателя, искомой концепцией и формулой конкретного законодательного решения⁹.

Достаточно часто законодатель, регламентируя предоставление государственных или муниципальных услуг потребителю, не задумывается о коррупционных моментах предоставления этих услуг, сосредотачиваясь исключительно на формальных, процедурных вопросах взаимоотношений и получении потребителем конечного продукта. Проверка нормативных правовых актов, а также их проектов на предмет коррупционности — относительно новый аспект при оценке правового воздействия правовых актов (проектов). Как справедливо полагает Т.Я. Хабриева: «Очевидна необходимость более широкого включения научного потенциала в процесс выработки решений в сфере борьбы с коррупцией. Многие конкретные вопросы требуют проведения научных исследований по прогнозированию дальнейшего развития правового регулирования, формулированию предложений по совершенствованию законодательской и правоприменительной практики»¹⁰. Вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов) посвящены одноименный Федеральный закон, постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 и другие правовые акты, федерального, регионального и муниципального уровней власти¹¹. Соглас-

но ч. 2. ст. 1 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции. Понятно, что так же как и правовой акт, не соответствующий другому правовому акту, обладающему большей юридической силой, нормативный правовой акт (проект), содержащий признаки коррупционности, наносит определенный вред государственным, общественным или личным интересам, дезорганизует общественные отношения и нарушает действительную волю законодателя. Несмотря на то, что выявленные, в частности прокурором, коррупционные факторы подлежат обязательному рассмотрению органом власти, принявшим такой акт, а в случае его несогласия с мнением прокурора, дело может быть передано на рассмотрение суда, как сама процедура выявления коррупционности, так и механизм ее устранения нуждаются в доработке. Во-первых, установление факта коррупционности в нормативном правовом акте (проекте), несмотря на наличие специальной методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов¹², недостаточно однозначно и очевидно как выявление противоречия правовому акту, обладающему большей юридической силой. Кстати, претензии, связанные с установлением для правоприменителя необоснованно широких пределов усмотрения, могут быть адресованы и к законодательству, регламентирующему деятельность судов. Иначе чем объяснить постоянно вызывающие недо-

коррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Там же. 2010. № 10. Ст. 1084; Указ Губернатора Оренбургской области от 18.12.2008 № 159-ук с изм. 05.04.2011 № 50 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов Губернатора Оренбургской области, Правительства Оренбургской области и органов исполнительной власти Оренбургской области» // Оренбуржье. 2011. 5 апр.; Постановление администрации г. Оренбурга от 16.12.2010 № 9278-п «О проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации города Оренбурга, проектов нормативных правовых актов администрации города Оренбурга» // Вечерний Оренбург. 2011. 5 янв. и др.

¹² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

⁹ См.: Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М.: Норма, 2004. С. 501–502.

¹⁰ Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 8.

¹¹ См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609; Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96. «Об анти-

умения у широкой общественности условные сроки наказания или даже освобождение от ответственности для высокопоставленных казнокрадов и взяточников, причинивших многомиллионный ущерб государству¹³, и реальные сроки наказания для мелких расхитителей и взяточников, не имеющих влиятельных покровителей? Во-вторых, при признании нормативного правового акта (проекта) коррупционным, мера воздействия на правотворческий орган должна включать в себя как обязанность отмены (исключения) коррупционных положений нормативного правового акта (проекта), так и ответственность в виде досрочного прекращения полномочий правотворческого органа в случае неисполнения в установленный срок решения суда. Возможен и более широкий спектр действий в ответ на результаты антикоррупционного мониторинга. Так, по мнению некоторых ученых, среди форм реагирования наряду с внесением изменений в законодательство можно предусмотреть корректировку правоприменительной практики, проведение преобразований в структуре органов власти и т.д., а непринятие надлежащих мер следует рассматривать как неисполнение должностных обязанностей с возложением на виновных лиц юридической дисциплинарной ответственности¹⁴. В настоящее время согласно ч. 2. ст. 253 ГПК РФ признание акта недействительным осуществляется судом только в случае противоречия оспариваемого нормативного правового акта другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу¹⁵. Признаки же коррупционности оспариваемого нормативного правового акта не всегда носят характер формальных или содержательных противоречий по сравнению с актом большей юридической силы¹⁶. Представляется, что для проведения антикоррупционной экспертизы должны привлекаться высококвалифицированные специалисты прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти в области юстиции с участием ученых из высших учебных и научно-исследовательских организаций (юристы, лингвисты). Необходимо

отметить, что антикоррупционная оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов (проектов) не должна распространяться на каждый из них, поскольку такая экспертиза достаточно трудоемка и требует глубоких профессиональных знаний¹⁷. Для начала надо выделить виды наиболее коррупциогенных зон правотворчества (в частности, о государственных закупках; о предоставлении государственных и муниципальных услуг населению; о выдаче государственных кредитов и др.), которые должны проверяться в обязательном порядке. Остальные акты, где участниками отношений являются государственные и муниципальные органы власти, могут проверяться органами прокуратуры и юстиции в выборочном порядке по своему усмотрению либо при получении соответствующего сигнала от гражданина или какой-либо структуры гражданского общества. По мере наработки практики проведения таких антикоррупционных экспертиз должны приниматься соответствующие инструктивные разъяснения и вноситься изменения в законодательство об антикоррупционной экспертизе.

Особым объектом оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов являются отношения в сфере предпринимательской деятельности на предмет наличия в них положений об избыточных обязанностях, запретах и ограничениях для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов)¹⁸. В свете послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в части расширения возможностей и свободы гражданам для развития в экономике, в социальной сфере, в гражданских инициати-

¹³ См.: Суд вынес неожиданный приговор по делу о хищении 258 миллионов рублей из бюджета // Российская газета. 2014. 19 дек.

¹⁴ См.: Павлушкин А.В. Реализация механизма антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 71; Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б. и др. Об организации проведения правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 125-136.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532. (с изм. и доп.)

¹⁶ К примеру, на что можно ориентироваться при применении на практике положений о трудновыполнимых и обременительных требованиях к гражданам и организациям? Данные понятия носят оценочный характер, и в каждом отдельном случае требуется индивидуальный подход.

¹⁷ Некоторые авторы высказывают и иную точку зрения, согласно которой следует установить обязательность проведения правовой и антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов при включении их в федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов. См.: Дымберова Э.Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 67.

¹⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 29.07.2011 № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. № 32. Ст. 4834; Приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011 № 51 и др.

вах, снятия излишних ограничений с бизнеса, избавления его от навязчивого надзора и контроля¹⁹, необоснованные препятствия для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, возводимые правотворческими органами публичной власти субъектов РФ и муниципальных образований, должны стать объектом усиленного внимания со стороны ответственных властных структур. Согласно действующему законодательству, оценка такого рода регулирующего воздействия осуществляется посредством экспертизы, порядок проведения, а значит, и критерии которой определяются нормативными правовыми актами субъектов РФ и, соответственно, муниципальных образований самостоятельно²⁰. При этом методическое обеспечение деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным Правительством РФ органом исполнительной власти. При таком не совсем понятном алгоритме взаимодействия различных уровней власти может легко нарушиться гарантируемое Конституцией РФ единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1. ст. 8). Субъект предпринимательской и инвестиционной деятельности должен иметь равные возможности на всей территории России и не зависеть от того, будут или не будут введены или сняты избыточные обязанности, запреты или ограничения на территории конкретных субъектов РФ или муниципальных образований. Такие правила в силу п. «ж» и «о» ст. 71 Конституции РФ должны быть унифицированы на федеральном уровне и применяться к оценке правового воздействия нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, к оценке правового воздействия целесообразно было бы привлечь специализированные государственные структуры (например, Уполномоченного по делам предпринимательства) и институты гражданского общества (союзы предпринимателей и др.).

Говоря об особых целях (аспектах) регулирующего воздействия нормативных правовых актов, нельзя обойти вниманием постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке

проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»²¹ в сочетании с приказом Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 (зарегистрирован 30.07.2013 в Минюсте РФ, № 29201)²², согласно которым оценка регулирующего воздействия осуществляется по степеням (высокая, средняя, низкая). Исходя из данных критериев регулирующего воздействия, можно определять и значимость присутствия в нормативных правовых актах (проектах) элементов коррупционности или положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и в зависимости от этого принимать окончательное решение о необходимости их устранения.

Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов носит абстрактный, формально-превентивный характер и не может гарантировать, что прошедший такую «фильтрацию» проект нормативного правового акта, будучи принятым и вступившим в силу, не проявит каких-либо своих негативных свойств в процессе действия. Любые самые полные, аргументированные и обоснованные умозаключения экспертов, в соответствии с которыми был одобрен или скорректирован проект нормативного правового акта, так или иначе могут не вписаться в реалии жизни. Именно поэтому так важна оценка фактического воздействия нормативных правовых актов, правила которой утверждены постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83²³. Разработка методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов поручена Министерству экономического развития РФ. Как следует из Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, такая оценка проводится, прежде всего, в отношении нормативных правовых актов, при разработке проектов которых проводилась оценка регулирующего воздействия, в целях анализа достижения целей регулирования, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономиче-

¹⁹ Российская газета. 2014. 5 дек.

²⁰ Федеральный закон РФ от 02.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статей 7 и 46 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов” // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3468.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

²² Российская газета. 2013. 21 авг.

²³ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

ской деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетной системы РФ. Очень важно, что к этой работе будут привлечены институты гражданского общества в форме публичных (общественных) консультаций (обсуждений), методика проведения которых разрабатывается Министерством экономического развития РФ.

Среди особых целей (аспектов) регулирующего воздействия нормативных правовых актов наиболее важными представляются конституционные положения программного характера (о правовом и социальном государстве, о местном самоуправлении и др.) Так, не секрет, что, с точки зрения самостоятельности местного самоуправления как формы публичной власти, законодательство о нем носит декларативный характер. Согласно Основным положениям государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденным указом Президента РФ от 15.10.1999 № 1370²⁴, органы государственной власти должны не только создавать правовую и экономическую основу деятельности муниципальной власти, но и способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения. Основными положениями предусматривается необходимость создания эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением, в том числе формирование механизмов контроля за эффективностью деятельности органов местного самоуправления со стороны населения, формирование механизмов ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением. Несмотря на это, почти все законодательные акты, которые так или иначе связаны с местным самоуправлением решают, как правило, свои узкоотраслевые задачи. Европейская хартия местного самоуправления²⁵ превратилась во всеми забытый и игнорируемый документ, а в базовом Федеральном законе от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶, несмотря на положения ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления, все больше усиливается влияние на местное самоуправление со стороны государственных структур. Таким образом, в ущерб развитию местного самоуправления остаются без внимания законодателя имманентные природе местного самоуправления цели (аспекты) правового воздействия. Кстати, регулятивное

воздействие права С.С. Алексеев в первую очередь видел не в том, чтобы устанавливать в обществе жесткие императивные порядки, нередко авторитарного типа, а рассчитывать, прежде всего, на активность и свободную инициативу человека, которые должны существовать и сохраняться в известных границах²⁷. В этой связи при регулировании круга хозяйственных, социальных, культурных и иных вопросов функционирования муниципальных образований законодателю необходимо имплицитно встраивать в соответствующий механизм правового регулирования те элементы, которые бы активизировали и гарантировали развитие реального местного самоуправления. Это имеет отношение к таким формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления, как сход граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания, конференции, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления, активность использования которых в муниципальном образовании служит своеобразным барометром благополучия и зрелости местного самоуправления²⁸. Как следует из ч. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, правотворчество органов местного самоуправления — это показатель их способности не только решать, но и «регламентировать значительную часть публичных дел». Согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подавляющее большинство форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления регламентируются именно органами местного самоуправления. Однако пределы правового регулирования муниципальных образований обусловлены не только принятыми государственными органами законодательными актами, но и организационными и финансовыми возможностями самих муниципальных образований. В связи с этим нельзя признать удачным, к примеру, решение законодателя о возложении обязанности по нормативно-правовой регламентации процедур публичных слушаний (ч. 4 ст. 28), опросов граждан (ч. 5 ст. 31) и др. на представительный орган муниципального образования. Особенно это характерно для сельских поселений, где аппарат местной администрации порой включает в себя всего 3-4 штатные единицы, среди которых, как правило, не предусмотрено должности юриста (либо обязанности юриста выполняет другой специалист, не имеющий юридического образования). Рассчитывать на то, что депутаты представительного органа такого муниципаль-

²⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. (с изм. и доп.)

²⁷ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 319.

²⁸ См.: Уваров А.А. Микродемократические формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Местное право. 2014. № 5. С. 15–21.

ного образования самостоятельно подготовят проект данного документа, не приходится. Следует также учитывать, что в своих собственных интересах местная бюрократия в лице администрации, не заинтересованная в участии населения по решению вопросов местного значения, может нейтрализовать все положительные моменты этого участия, сведя его процедуру к формальной имитации участия населения, либо делая эту процедуру из-за многочисленных организационных препятствий и сложностей заведомо неосуществимой. Поэтому необходимо на федеральном уровне разработать модельные (типовые) положения, регламентирующие формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения²⁹. Следует также признать уместным предложение об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за непринятие предусмотренного законодательством муниципального правового акта после поступившего по этому поводу обращения жителей муниципального образования³⁰.

Таким образом, наряду с оценкой эффективности деятельности муниципальных образований по социально-экономическим показателям, которая осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»³¹, целесообразно ввести оценку по таким критериям, как степень участия населения в правотворческой деятельности; информированность населения о деятельности органов местного самоуправления; реализация ответственности органов местного самоуправления перед населением и т.п. Как отмечал В.С. Нерсесянц: «В русле современного понимания сущности закона в условиях формирующейся правовой государственности эффективность законодательства следует измерять его вкладом в укрепление правовых начал государственной и общественной жизни, в формирование и развитие элементов свободы в общественных отношениях, в реализацию прав и свобод человека и гражданина»³².

Рассматривая и анализируя проблемы, связанные с особыми целями (аспектами) регулирующего воздействия нормативных правовых актов, важно иметь в виду, что совершенствование законодательства должно носить системный, концептуальный характер. Многомерность

правового регулирования позволяет решить не только отдельно взятые задачи, на которые непосредственно нацелен нормативный правовой акт, но и параллельно решать вопросы межатраслевого характера, включающие в себя более общие, универсальные базовые ценности. Обеспечение и реализация данного подхода при осуществлении правотворческой деятельности будет способствовать созданию эффективных, долговременных и качественных нормативных правовых актов.

Список литературы:

1. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
2. Батурина Ю.Б. Цель в праве // Научные труды РАЮН. 2005. Вып. 5. Т. 1. С. 33–37.
3. Вантеева Н.В. Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 70–74.
4. Дымберова Э.Д. Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов: состояние и поиск путей совершенствования // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 62–68.
5. Жинкин С.А. Определение понятия эффективности норм права: некоторые аспекты проблемы // Научные труды РАЮН. 2004. Вып. 4. Т. 1. С. 49–53.
6. Кацапова И.А. Современные проблемы правоправедения в контексте социальной роли права // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 24–31.
7. Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: учеб.-метод. пособие. М.: Норма, 2001. 448 с.
8. Лапаева В.В. Современное состояние и перспективы российской теории права и государства. Часть 2 // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 1 (2). С. 9–18.
9. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учеб. пособие. М.: Юрист, 2001. 656 с.
10. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество. М.: Проспект, 2010. 384 с.
11. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М.: Норма, 2004. 832 с.
12. Павлушкин А.В. Реализация механизма антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 66–79.
13. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б. и др. Об организации проведения правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 125–136.
14. Уваров А.А. Микродемократические формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Местное право. 2014. № 5. С. 15–21.
15. Уваров А.А. Реальность и тенденции развития местного самоуправления в России. М.: НИИ СП, 2010. 80 с.
16. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.
17. Чиркин В.Е. Современная концепция публичной власти // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 2 (3). С. 73–82.
18. Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления // Российский журнал правовых исследований. 2014. № 4 (1). С. 13–20.

²⁹ См.: Уваров А.А. Реальность и тенденции развития местного самоуправления в России. М.: НИИ СП, 2010. С. 17.

³⁰ См.: Вантеева Н.В. Обеспечение качества актов муниципального правотворчества // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 73.

³¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

³² Нерсесянц В.С. Указ. соч. С. 503.

About particular purpose (aspects) regulation influence of standard legal acts

Uvarov A.A.,

Doctor of Law, Professor,

Orenburg state agrarian university,

head of the chair of constitution and municipal law of the law faculty

E-mail: uvarov.al@mail.ru

Abstract. *The article considers problems legal creative work with point of view purpose influence of standard legal acts for regulation social relations. Side by side with common and special purposes legal regulation, the author of the real work distinguish particular purpose, connected with decision institutions tasks legal regulation. Among such tasks legal regulation examined as the same, as: strike off corruption, removal groundless difficulties keeping employ of a business and employ of a deposit, assistance development of local self-government. Standard legal acts established method conduct of standard control with the purpose of reveal corruption elements and itself mechanism removal corruption factors, in author opinion, are need of improvement. Proposed improvement and unify order acts difference level public power relatively to employers with purpose provision propitious conditionals realization its function. En the time of regulation order of decision social, economic and others questions of municipal formations, legislative defective stimulate development real local self-government. En conclusion, author of the real work comes to a conclusion that many-sided legal regulation with combination of system approach let legislator adoption more effective and qualitative standard legal acts.*

Keywords: *regulation influence, particular purpose, standard legal act.*

References:

1. Alekseev S.S. Pravo: azbuka — teorija — filosofija: Opyt kompleksnogo issledovanija. M.: Statut, 1999. 712 s.
2. Baturina Ju.B. Cel' v prave // Nauchnye trudy RAJuN. 2005. Vyp. 5. T. 1. S. 33–37.
3. Vanteeva N.V. Obespechenie kachestva aktov municipal'nogo pravotvorchestva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2012. № 4. S. 70–74.
4. Dymberova Je.D. Antikorrupcionnaja jekspertiza municipal'nyh normativnyh pravovyh aktov: sostojanie i poisk putej sovershenstvovanija // Zhurnal rossijskogo prava. 2014. № 9. S. 62–68.
5. Zhinkin S.A. Opredelenie ponjatija jeffektivnosti norm prava: nekotorye aspekty problemy // Nauchnye trudy RAJuN. 2004. Vyp. 4. T. 1. S. 49–53.
6. Kacapova I.A. Sovremennye problemy pravovedenija v kontekste social'noj roli prava // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2014. № 4 (1). S. 24–31.
7. Komarov S.A., Mal'ko A.V. Teorija gosudarstva i prava: ucheb.-metod. posobie. M.: Norma, 2001. 448 s.
8. Lapaeva V.V. Sovremennoe sostojanie i perspektivy rossijskoj teorii prava i gosudarstva. Chast' 2 // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 1 (2). S. 9–18.
9. Marchenko M.N. Problemy teorii gosudarstva i prava: ucheb. posobie. M.: Jurist, 2001. 656 s.
10. Moskal'kova T.N., Chernikov V.V. Normotvorchestvo. M.: Prospekt, 2010. 384 s.
11. Nersesjanc V.S. Problemy obshhej teorii prava i gosudarstva. M.: Norma, 2004. 832 s.
12. Pavlushkin A.V. Realizacija mehanizma antikorrupcionnogo monitoringa v subektah Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2013. № 8. S. 66–79.
13. Tihomirov Ju.A., Pavlushkin A.V., Gorohov D.B. i dr. Ob organizacii provedenija pravovogo monitoringa // Zhurnal rossijskogo prava. 2010. № 6. S. 125–136.
14. Uvarov A.A. Mikrodemokraticheskie formy uchastija grazhdan v osushhestvlenii mestnogo samoupravlenija // Mestnoe pravo. 2014. № 5. S. 15–21.
15. Uvarov A.A. Real'nost' i tendencii razvitiya mestnogo samoupravlenija v Rossii. M.: NII SP, 2010. 80 s.
16. Habrieva T.Ja. Korrupcija i pravo: doktrinal'nye podhody k postanovke problemy // Zhurnal rossijskogo prava. 2012. № 6. S. 5–17.
17. Chirkin V.E. Sovremennaja koncepcija publichnoj vlasti // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2015. № 2 (3). S. 73–82.
18. Shul'c V.L., Bochkarjov S.A. «Sostojanie prava» kak ob'ekt nauchno-prakticheskogo osmyslenija // Rossijskij zhurnal pravovyh issledovanij. 2014. № 4 (1). S. 13–20.