

Л. Смирнов¹

«НУЛЕВАЯ ГИПОТЕЗА» В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ

По всей видимости, общество еще долгое время будет тревожно ожидать появления новых законов, указов, постановлений и иных нормативных правовых актов, которые кроме изумления своим происхождением ничего не вызывают. Тому немало примеров в новейшей истории государственного строительства России, даже не стоит на них останавливаться. Изъяны нормативных правовых актов прибывают не в политической целесообразности, не в популизме и устремлениях лоббистских группировок, но в содержании технологии нормотворческого процесса, точнее, в отсутствии системного подхода. Действительно, соблюдаются все процедуры нормотворческого процесса, сложившиеся к настоящему времени, привлекаются к экспертизе проектов нормативных правовых актов разнопрофильные специалисты, осуществляется политический контроль, иногда проводятся общественные слушания, однако, эффективность появляющихся документов оставляет желать лучшего. Понимание категории «эффективность нормативного правового акта» может повлечь за собой серьезную коррекцию нормотворческой технологии. В настоящее время бытуют два взгляда на эффективность нормативного правового акта, заключающиеся в повышении его социальной эффективности и достижении юридической безупречности. Все препирательства на эту тему бессмысленны, т.к. социальная эффективность – основной показатель качества нормативного правового акта, отражающий степень достижения цели системой, а юридическая безупречность – частный показатель эффективности, характеризующий саму систему. Содержа-

нием нормотворческого процесса является создание нормы, изменение нормы, отмена нормы. Степень соответствия хода операции (создание, изменение, отмена нормы) поставленной цели характеризуется достигаемым критерием эффективности. Стремление к увеличению критерия эффективности, таким образом, является математическим описанием цели операции и заменяет собой цель. Качество же нормативного правового акта определяется только с точки зрения цели системы – достижения желаемого состояния общественных отношений. Качеством нормативного правового акта становится его социальная эффективность, которая определяется сверткой частных показателей эффективности – юридическими параметрами. Изменение состояния общественных отношений представляет собой синергетическую проблему, решение которой по частям или послойно не приводит к желаемым результатам. Поведение трансформируемой системы не может быть определено на основании контроля за ее составными частями. Решение общей задачи – исследования социальной эффективности нормативного правового акта невозможно получить путем расчленения на отдельные проблемы с последующим синтезом частных решений. Недостаточность нормотворческой технологии заключается именно в том, что аспекты, которые затрагивает нормативный правовой акт, рассматриваются раздельно, но не как единое целое.

«Понятие «норма» подразумевает, что должно быть или совершиться и, особенно, что человек должен действовать (вести себя) определенным образом».² В терминах метода анализа иерархий это означает планирование от достигнутого, или прямой процесс планирования, т.е. син-

тезирование будущего в настоящее время.³ Не вызывает сомнения, что легист (проектант нормативного правового акта) рассматривает несколько вариантов будущего, однако, согласно регламентам правотворческих органов в пределах их компетенции в концепции закона и пояснительной записке фигурирует только один вариант прогноза. В регламенте же нормотворческого органа муниципального уровня такая категория отсутствует вовсе, что присуще этому руководящему документу пермской городской Думы. Прогнозирование и планирование – не тождественные категории, прогноз – только лишь информация для принятия решения и планирования и не несет в себе обязывающего начала. Планирование имеет дело с будущим результатом нынешних решений. Цель планирования состоит в учете будущих последствий в свете имеющейся информации с помощью оптимальных средств. Несуразность будущего нормативного правового акта порождается вольной трактовкой ситуации и факторов влияния. Во избежание произвола следует доказательно определить наиболее вероятный вариант развития событий и пути его улучшения. Модель будущего нормативного правового акта, представленная в виде иерархии (графа) доминирования (рис. 1), воспроизводит условия и обстановку, в которых он будет работать, с учетом различных факторов, оказывающих влияние на его качество, что соответствует гипотезе, диспозиции и санкции нормы права. Факторы – элементы иерархии, объединенные границами, выявляющими взаимосвязь этих элементов. В вершине иерархии, на первом уровне, располагается главная цель – «Бу-

¹ Смирнов Лев Николаевич, сотрудник пермской общественной организации «Центр социальных инициатив». Тел. (342) 210-12-63. E-mail: ls@perm.raid.ru

² Кельзен Г. Чистое учение о праве. Вып. 1. М. 1987.

³ Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. / Пер. с англ. Р.Г. Вачнадзе; Под ред. И.А. Ушакова. М. Радио и связь. 1991.