

ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНО-ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

И. В. Фатьянов

EXPERIMENTAL LAW-MAKING PROCESS

I. V. Fatianov

В статье рассматриваются стадии экспериментально-правотворческого процесса. Предлагается принять акт подзаконного характера для формирования унифицированной правовой базы экспериментально-правотворческого процесса в России.

The paper addresses the stages of experimental law-making process. The author suggests introducing a sublegislature act to create a unified base of experimental law-making process in Russia.

Ключевые слова: государственное право, правотворческий эксперимент, исполнительные органы государства, правотворческий процесс, этапы эксперимента.

Keywords: public law, legal experiment, executive authorities, law-making process, stages of the experiment.

Актуальность данного исследования затрагивает одновременно две проблемные области: во-первых, практический вопрос функционирования экспериментально-правотворческого процесса в России, а во-вторых, сугубо научный вопрос о содержании понятия экспериментально-правотворческий процесс, описание его стадий.

Для раскрытия тематики и предмета исследования необходимо решить несколько задач:

- 1) проанализировать существующие в научной литературе мнения по вопросу понимания и определения экспериментально-правотворческого процесса;
- 2) установить характер экспериментально-правотворческого процесса;
- 3) рассмотреть экспериментальный процесс по стадиям на примере эксперимента, проведенного в Кемеровской области;
- 4) исследовать цели, задачи и некоторые возможные ошибки при планировании, проведении и подведении итогов экспериментальной деятельности.

Прежде чем приступить к решению поставленных в изыскании задач, следует определиться с понятиями, используемыми в данной статье. Под правотворческим экспериментом будет пониматься такая деятельность компетентных субъектов права, при которой происходит апробация предполагаемых законодательных нововведений имеющих целью проверки научно-правовой гипотезы. Научно-правовую гипотезу определим, как научно-обоснованное предположение об эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм, а также о факторах, воздействующих на указанный результат.

Экспериментально-правотворческий процесс по своей сущности понятие сложное и многосоставное. Экспериментально-правотворческий процесс обладает столь же спорной правовой природой, сколь процесс юридический, являясь разновидностью последнего. Определения понятию юридический процесс предлагаются самые различные.

Так, одни авторы считают юридический процесс динамическим составом фактов, имеющих правовое значение [1, с. 15; 14, с. 9; 16, с. 331]. Положительные стороны данного определения находим в том, что в определении указывается на состояние движения ис-

следуемого понятия, развитие юридического процесса. Отрицательные стороны определения находим в отсутствии указания на определенный порядок данных фактов, их четкая последовательность. Другое мнение основывается на том, что под юридическим процессом следует всегда понимать определенную совокупность последовательно совершаемых действий и постановляемых фактов [8, с. 13; 10, с. 25; 16, с. 33]. Думается, что данное определение более удачно, однако представляется, что дефиниция тоже не лишена особенностей. Так, не ясно, для чего авторы указывали в определении о «последовательно совершаемых действиях», а в дальнейшем указывали на совокупность «постановляемых фактов». Более удачно под юридическим процессом, в данном случае, рассматривать определенную совокупность последовательно совершаемых юридических фактов, без упоминания о совершаемых действиях, по той причине, что последние уже содержатся в составе юридических фактов. Применительно к арбитражному процессу, совершенно справедливо, юридический процесс определяют как «постадийное движение дела» [2, с. 11], что в свою очередь, при характеристике процесса юридического, выводит признак процедурности на главенствующее место. У В. М. Горшенева встречаем: «юридический процесс – это комплексная система органически взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права» [17, с. 6]. Интерес вызывает мнение А. В. Малько, который определяет юридический процесс как нормативно установленные формы упорядочения юридической деятельности, направленные на оптимальное удовлетворение и гарантирование интересов субъектов права [7, с. 127].

С учетом изложенного считаем возможным определить экспериментально-правотворческий процесс как процедурную форму превращения юридически-идеальных моделей правотворческого эксперимента в реальную систему правоотношений, объединенных общей целью.

Вместе с тем экспериментально-правотворческий процесс обладает и другими признаками, не отражен-

ными в последнем определении. Данные признаки также необходимо учитывать по причине их важности для уяснения смысла данного понятия.

Экспериментально-правотворческий процесс состоит из стадий, где стадия – это совокупность процессуальных действий, связанных ближайшей целью. Совокупность реализованных целей каждой из стадии экспериментально-правотворческого процесса позволяет достичь главной цели правотворческого эксперимента – проверку правовой гипотезы об эффективности той или иной правотворческой идеи, об эффективности действия экспериментально-правовых норм.

Вместе с тем, экспериментально-правотворческий процесс состоит из правоприменительных циклов, которые, в свою очередь, включают в себя законченные с точки зрения достижения целей отдельные действия или процессуальные производства (совокупность таких действий).

Следующий признак экспериментально-правотворческого процесса заключается в том, что он предполагает наличие обязательного субъекта, наделенного государственно-властными полномочиями. Данным субъектом в России может быть государство, субъект федерации, муниципальное образование.

Рассматривая действия субъекта экспериментального процесса отметим, что данные действия субъекта, обладающего властными полномочиями, должны быть результативны.

Экспериментально-правотворческий процесс динамичен. При этом происходит постоянное развитие событий, изменение состояния правотворческого эксперимента. Правотворческий эксперимент – это развернутая во времени деятельность с целью проверки правовой гипотезы.

Требования, предъявляемые к экспериментально-правотворческим стадиям, имеют общий характер, что предполагает их единство и нормативную определенность.

Отличительным признаком экспериментально-правотворческого процесса, является то, что его промежуточные и окончательные итоги закрепляются в официальных документах.

Относительно правовой природы экспериментально-правотворческого процесса, считаем необходимым подчеркнуть следующее. Всякий экспериментально-правотворческий процесс – вид юридического процесса. Последний, в свою очередь, является правовым явлением, поэтому должен быть регламентирован правовыми актами. Вместе с тем существуют мнения и о том, что следует рассматривать юридический процесс в более широком значении и не ограничивать его только отношениями, которые связаны с применением права. В. Н. Баландин и А. А. Павлушина отмечают, что «при всем «естественно-правовом» отношении к праву, следует признать, что оно не безгранично. Иные «процессы» должны изучаться иными, не правовыми науками» [3, с. 32]. Считаем необходимым согласиться с данным мнением, поскольку широкое толкование юридического процесса излишне.

Экспериментально-правотворческий процесс должен основываться на принципах. Так, выделяют следующие принципы:

- принцип законности;
- принцип сочетания интересов личности, общества и государства;
- принцип объективной (материальной) истины, который заключается в том, что при осуществлении экспериментально-правотворческого процесса необходимым условием для принятия справедливых, законных и обоснованных решений является всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств имеющих отношение к эксперименту;
- принцип обеспечения охраны прав субъектов экспериментально-правотворческого процесса;
- принцип гласности;
- принцип осуществления экспериментально-правотворческого процесса на национальном языке;
- принцип оперативности, экономичности, эффективности экспериментально-правотворческого процесса;
- принцип ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение экспериментально-правотворческого процесса и за принятый в соответствии с ним акт.

Экспериментально-правотворческий процесс состоит из стадий. Стадия экспериментально-правотворческого процесса – последовательность взаимосвязанных действий и актов, направленных на проведение правотворческого эксперимента и достижение его целей. Переход к каждой следующей стадии экспериментально-правотворческого процесса свидетельствует о том, что работа по достижению целей правотворческого эксперимента переходит на новую ступень развития. В связи с этим многосоставность экспериментально-правотворческого процесса будет характеризовать его определенным количеством стадий.

Основными стадиями экспериментально-правотворческого процесса являются: 1) подготовка; 2) проведение; 3) подведение итогов.

Каждой стадии свойственны относительно самостоятельные задачи, специфический состав действий и процессуальные документы, отражающие и закрепляющие итоги совершенных в данной стадии действий.

Выделим основные этапы экспериментально-правотворческого процесса на примере правотворческого эксперимента, проведенного в Кемеровской области в соответствии с Постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 11 августа 2009 года «О проведении эксперимента по применению новой модели оплаты труда работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в 2009/2010 и 2010/2011 учебных годах» (далее по тексту – Постановление по применению экспериментальной модели оплаты труда) [11].

Первая стадия – подготовка к правотворческому эксперименту. Стадия включает в себя три подстадии, начинающиеся с принятия решения о проведении эксперимента и заканчивающиеся днем начала эксперимента по разработанной программе.

Первая подстадия стадии подготовки к правотворческому эксперименту – это принятие решения о проведении эксперимента. Данная подстадия обусловливается возникновением задач в общественной сфере, которые необходимо разрешить. Инструментом данной подстадии будут служить обсуждения, согласования мнений перед внесением проекта акта, имеющего нормы об экспериментальной деятельности. Оформленный надлежащим образом итоговой акт данной подстадии необходимо внести в орган, правомочный принимать решения о принятии данных актов и решение о принятии которого входит в его компетенцию. При анализе данного примера следует обратить внимание на мнение, согласно которому до стадии законодательной инициативы имеется важная «предпроектная стадия», на которой решаются вопросы различного подготовительного характера [15, с. 4]. Приводим примерный перечень основных вопросов, связанных с правотворческим экспериментом:

- какой круг задач должен быть реализован в рамках проведения правотворческого эксперимента;
- какой конечный эффект можно ожидать от реализации этих задач (учитывая как прямой эффект, так и косвенный эффект);
- какие затраты потребуются для разработки, реализации и поддержания необходимого правотворческого эксперимента, вопрос о возможности ближайших перспектив дальнейшего совершенствования экспериментальной деятельности, относительно назревшей юридической задачи, требующей выполнения и др.

Вторая подстадия – стадия законодательной инициативы. Данная подстадия представляет собою юридическую возможность вносить в компетентные органы необходимые проекты актов.

В Кемеровской области право законодательной инициативы принадлежит Губернатору Кемеровской области, депутатам Совета народных депутатов Кемеровской области, представительным органам местного самоуправления, избирательной комиссии Кемеровской области, Кемеровскому областному суду, Арбитражному суду Кемеровской области, прокурору Кемеровской области, уполномоченному по правам человека в Кемеровской области, совету муниципальных образований Кемеровской области [18]. Более того, при анализе п. 3 ст. 12 Устава Кемеровской области усматривается, что по некоторым экономико-правовым экспериментам будет требоваться заключение Губернатора Кемеровской области или его представление. Речь идет о вопросах, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета Кемеровской области.

При анализе Постановления по применению экспериментальной модели оплаты труда усматривается, что юридическая возможность вносить в компетентные органы необходимые проекты актов выражена в преамбуле – «на основании обращения глав муниципальных образований Кемеровской области». Проект муниципального акта, содержащий в себе нормы об экспериментальной деятельности, должен основываться на принципах демократии, гласности, эффективности, использования рациональных, выработанных практикой правил подготовки проектов муницип-

ципальных актов применительно к конкретным муниципальным образованиям, квалифицированного обеспечения правотворческой деятельности (научная экспертиза проектов, аналитическое обеспечение правотворческой работы); закрепления наиболее важных правил подготовки проектов правовых актов в регламентах органов местного самоуправления.

«Серьезный недостаток подготовки проектов нормативных правовых актов, – указывают А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин, – неоправданная поспешность» [9]. Авторы рекомендуют проводить довольно большой перечень работ в отношении проекта муниципального акта: согласование подготовленного текста проекта с заинтересованными органами (структурами), обсуждения населением, создание подготовительных комиссий, рабочих групп и другие. Следует согласиться с мнением авторов. Более того, одним из руководящих начал правотворческого эксперимента является его тщательно разработанная программа. С другой стороны, следует проводить рациональный набор мероприятий по подготовке законопроекта, содержащего нормы об экспериментальной деятельности. В данном законопроекте должны иметь место только необходимые работы.

На этапе законодательной инициативы, как объявляет Постановление Совета народных депутатов Кемеровской области [13], в экспертно-правовом управлении Совета народных депутатов Кемеровской области проводится антикоррупционная экспертиза, итогом которой является составление заключения на предмет соответствия нормативно-правовых актов внутреннему законодательству Российской Федерации, выявления коррупциогенных факторов, а также проверка комплектности документов, необходимых при внесении законопроекта, содержащего нормы об экспериментальной деятельности. Так же на данном этапе решается вопрос об альтернативных проектах законов. П. 3 ст. 44 Постановления Совета народных депутатов Кемеровской области устанавливает, что из двух или более внесенных проектов законов Кемеровской области может быть принят только один. Специальный комитет Совета народных депутатов Кемеровской области самостоятельно определяет органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, заключения, отзывы, предложения которых будут учитываться в законотворчестве.

Постановление по применению экспериментальной модели оплаты труда является нормативным актом Коллегии Администрации Кемеровской области. Нормы о возможности и порядке издания нормативно-правовых актов в форме Постановлений Коллегии Администрации Кемеровской области содержится в ст. 9 Закона Кемеровской области «О Коллегии Администрации Кемеровской области» [5], устанавливающей, что коллегия Администрации Кемеровской области на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, устава Кемеровской области и законов Кемеровской области издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Третья подстадия – обсуждение, принятие, одобрение (подписание) закона, содержащего нормы об экспериментальной деятельности.

Проект закона, внесенного в законодательный орган Кемеровской области, подлежит тщательному рассмотрению Советом народных депутатов Кемеровской области в трех чтениях. В каждом из трех чтений решается определенный перечень вопросов, закрепленный в ст. 49, 52, 54 Постановления Совета народных депутатов Кемеровской области от 28 октября 2009 «О Регламенте Совета народных депутатов Кемеровской области» [13].

Как исключительная стадия законотворчества может иметь место повторное рассмотрение закона Кемеровской области, содержащего нормы об экспериментальной деятельности, отклоненных губернатором Кемеровской области с созданием согласительных комиссий и других мероприятий по урегулированию разногласий между субъектами нормотворчества.

Постановление по применению экспериментальной модели оплаты труда состоит, как этого требуют правила законодательной техники, закрепленные в законе Кемеровской области от 23 июня 2003 года «О законодательной деятельности в Кемеровской области» [6], из содержательной части и реквизитов. Представляется, что особого внимания при подготовке акта, содержащего в себе нормы об экспериментальной деятельности, заслуживает преамбула, которая содержит в себе разъяснение мотивов и целей принятия закона – «в целях продолжения в 2009/2010 и 2010/2011 учебных годах эксперимента по применению новой модели оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, повышения эффективности использования средств, направляемых из областного бюджета на реализацию основных общеобразовательных программ общеобразовательными учреждениями, улучшения качества предоставления образовательных услуг».

В ст. 3 Постановления по применению экспериментальной модели оплаты труда утверждается методика планирования расходов на оплату труда при формировании сметы доходов и расходов и начисления оплаты труда педагогическим работникам, осуществляющим учебный процесс в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях, которая является обособленной, неотъемлемой частью к данному постановлению. Методика планирования расходов на оплату труда при формировании сметы доходов и расходов и начисления оплаты труда педагогическим работникам, осуществляющим учебный процесс в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях в свою очередь содержит 5 приложений, которые закрепляют отдельные механизмы работы данного правотворческого эксперимента.

В соответствии со п. 7 ст. 9 Закона Кемеровской области от 09 марта 2005 «О Коллегии Администрации Кемеровской области» [5], Постановления Коллегии Администрации Кемеровской области подписываются Губернатором Кемеровской области.

Вторая стадия – непосредственное проведение правотворческого эксперимента.

Экспериментальная ситуация вводится со дня вступления в силу экспериментальных правовых норм. Орган, ответственный за проведение право-

творческого эксперимента, обязан обеспечить полную реализацию его условий.

Существо эксперимента в области оплаты труда заключается в повышении эффективности использования средств, направляемых из областного бюджета на реализацию основных общеобразовательных программ общеобразовательными учреждениями, улучшения качества предоставления образовательных услуг.

Поскольку ход правотворческого эксперимента необходимо контролировать, в заключительной ст. 9 Постановления по применению экспериментальной модели оплаты труда устанавливается лицо, на которое возлагаются обязанности по контролю исполнения постановления.

Следует обратить внимание на возможность внесения изменений в программу правотворческого эксперимента при его непосредственном исполнении. Необходимость внесения поправки в программу правотворческого эксперимента может возникнуть вследствие различных изменений в жизни и деятельности государства. В экономическом плане это могут быть изменения экономической состоятельности в контрольной группе, социальном плане – существенное изменение «социальных настроений» в контрольной группе, политическом плане – существенное изменение политической обстановки на подконтрольной территории и т. д. Внесение необходимых изменений обеспечивает разрешение задач правотворческого экспериментирования. Вместе с тем, данные шаги могут привести к искажению результатов эксперимента. В любом случае, при необходимости, следует закончить проведение эксперимента, в котором на стадии его проведения обнаружилось существенные изменения, и перейти к проектированию эксперимента на новых условиях. Именно такой подход позволит получить достоверные сведения о предмете исследования.

Третья стадия – подведение итогов.

Орган, ответственный за проведение эксперимента, проводит анализ результатов экспериментального исследования. При анализе результатов экспериментального исследования необходимо сделать конкретные выводы об эффективности экспериментальных правовых норм, о побочных эффектах реализации экспериментальных правовых норм, о ресурсных затратах, о прогнозируемых результатах действия правовых норм, принятых по результатам эксперимента.

При подведении итогов эксперимента принимается одно из следующих решений:

- 1) о придании экспериментальным правовым нормам общего действия;
- 2) о придании общего действия экспериментальным правовым нормам с внесением в них изменений и дополнений;

3) о нецелесообразности придания экспериментальным правовым нормам общего действия. В последнем случае возможно принятие решения о подготовке правотворческого эксперимента с иным экспериментальным фактором.

Именно на данном этапе появляется возможность проанализировать избранную методику проведения эксперимента и принять решение о необходимости

проведения повторного правотворческого эксперимента для выполнения задач, которые не были достигнуты, учитывая полученный опыт в конкретной сфере общественных отношений.

Итоги эксперимента подлежат официальному опубликованию в официальном издании, публикующем правовые акты органа, принявшего решение о проведении эксперимента.

Применительно к рассматриваемому в данной статье эксперименту по применению экспериментальной модели оплаты труда укажем следующее. Цели эксперимента в общей части были достигнуты. В итоге основные выводы были использованы при подготовке Постановления Коллегии Администрации Кемеровской области от 5 марта 2011 № 120 «О введении новой системы оплаты труда для работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области» [12]. В данном акте сфера экономических отношений по оплате системе труда для работников государственных образовательных учреждений в Кемеровской области была улучшена. Однако официальный подробный отчет о проведенном экспе-

риментально-правотворческом процессе нам найти не удалось. Данный факт считаем не благоприятным как с точки зрения доверия населения к проводимой правотворческой деятельности, так и возможности аналитического изучения допущенных ошибок экспериментального процесса в дальнейшем.

В заключение следует отметить, что экспериментально-правотворческий процесс требует большего внимания со стороны государственных органов. Автор солидарен с мнением В. Н. Ельцова, о том, что в России до сих пор нет целостной концепции организации правотворческих экспериментов [4]. Первое, по нашему мнению, действие со стороны государства должно состоять в принятии подзаконного акта, описывающего экспериментально-правотворческий процесс. Данный подзаконный акт будет иметь рекомендательный характер. При этом представляется, что глубина проработки и юридической взвешенности решения о проведении правотворческих экспериментов приведет к формированию унифицированной правовой базы экспериментально-правотворческого процесса в России.

Литература

1. Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: сб. научных трудов / под ред. Э. А. Пушмана. – Ярославль, 1980. – 145 с.
2. Арбитражный процесс: учебник / под ред. М. К. Треушников. – М., 1994. – 672 с.
3. Баландин, В. Н. Проблема соотношения «материального» и «процессуального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина // Журнал российского права. – 2002. – № 6.
4. Ельцов, В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: автореф. дис. ... канд. юр. наук / В. Н. Ельцов. – Тамбов, 2009. – 23 с.
5. Закон Кемеровской области от 09 марта 2005 № 43-ОЗ «О Коллегии Администрации Кемеровской области». Принят Советом народных депутатов Кемеровской области 18 февраля 2005 г. № 832 // Кузбасс. – 2005. – 15 марта. – № 42.
6. Закон Кемеровской области от 23 июля 2003 г. № 33-ОЗ «О законодательной деятельности в Кемеровской области». Принят Советом народных депутатов Кемеровской области 28 мая 2003 г. № 24 // Кузбасс. – 2003. – 9 июля. – № 120.
7. Малько, А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах: учебно-методическое пособие / А. В. Малько. – М., 2004. – 272 с.
8. Мельников, Ю. И. Юридический процесс как средство обеспечения социалистической законности / Ю. И. Мельников // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве / сб. науч. тр. – Ярославль. – 1980.
9. Муниципальное право России: учебник / под ред. А. Н. Кокотова, А. С. Саломаткина. – М., 2005. – 284 с.
10. Осипов, А. В. Реализация права и толкование его норм / А. В. Осипов // Курс лекций по теории государства и права: пособие: в 2 ч. – Ч. 2. – Саратов, 1993. – 196 с.
11. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 11 августа 2009 г. № 350 «О проведении эксперимента по применению новой модели оплаты труда работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в 2009/2010 и 2010/2011 учебных годах» // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области. – Режим доступа: <http://www.ako.ru/zakon/default.asp> (дата обращения: 20.10.2012).
12. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 5 марта 2011 № 120 «О введении новой системы оплаты труда для работников государственных образовательных учреждений Кемеровской области» // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области. – Режим доступа: <http://www.ako.ru/zakon/viewzakon.asp?C56571=On> (дата обращения: 20.01.2013).
13. Постановление Совета народных депутатов Кемеровской области от 28 октября 2009 № 492 «О Регламенте Совета народных депутатов Кемеровской области» // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. – 2009. – № 91.
14. Протасов, В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов // Юридическая литература. – М., 1991. – 79 с.

15. Скурко, Е. В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законодательстве в Российской Федерации / Е. В. Скурко // Российская юстиция. – 2010. – № 2.

16. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – Саратов, 1995. – 776 с.

17. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 192 с.

18. Устав (Основной Закон) Кемеровской области. Принят Законодательным Собранием Кемеровской области 09 апреля 1997 г. № 45 // Кузбасс. – 1997. – 11 июля. – № 102.

Информация об авторе:

Фатьянов Илья Валерьевич – аспирант кафедры административного и государственного права КемГУ, ведущий специалист отдела обеспечения судопроизводства по уголовным делам по кассационным и надзорным инстанциям Кемеровского областного суда, юрист 3 класса, 8-923-607-63-55, fiv_d@mail.ru.

Ilya V. Fatjanov – post-graduate student at the Department of Administrative and Public Law, Kemerovo State University; Specialist of ensuring justice in criminal cases on appeal and the supervising authorities. Lawyer 3 class.