

Вестник АЭН, 2014, 3 (16): с. 25–33

© АЭН

**Роль энциклопедической науки
в раскрытии закономерностей правотворческой работы
в Российской Федерации**

В. Е. СЕВРЮГИН



СЕВРЮГИН Виктор Егорович – доктор юридических и энциклопедических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Академии энциклопедических наук, г. Тюмень

В статье рассматривается новая теория (новые знания) по определению закономерностей и тенденции развития правотворчества субъекта Российской Федерации и прогнозирование последствий принятия управленческих решений разного рода нормативных правовых актов, прежде всего законов, на основе междисциплинарной энциклопедической методологии в современных условиях на стыке границ отраслевых наук.

Ключевые слова: энциклопедика, правотворчество, энциклопедическая методология, юриспруденция, аппроксимирующие функции, юридическая экспертиза.

The article discusses a new theory (new knowledge) to determine patterns and trends in the development of law-making work of the subject of the Russian Federation and the prediction of the consequences of making management decisions in all sorts of regulations, especially laws on the basis of an interdisciplinary encyclopedic methodology in modern conditions on the border of different branches of science.

Key words: encyclopedic sciences, lawmaking, encyclopedic methodology, law, approximating functions, legal expertise.

Одной из главных задач юридической науки и ее фундаментальных разделов о государстве и праве является не только восполнение очевидных пробелов в их современном понимании и толковании, но и способность к решению накопившихся проблем в современном обществе и государстве: в организации политической власти, в правовой системе, в социально-экономической и административно-политической сферах, в организации государственного управления, в развитии гражданского общества и других областях и сферах современной жизни.

Между тем, надобность в их понимании и толковании сохраняется не только в теории, но и в практике и, в частности, в энциклопедической науке, что свидетельствует об актуальности, востребованности новой терминологии в области энциклопедических исследований в современном разделе науки **энциклопедики** на современном этапе развития российской государственности [1].

Термин «энциклопедика» представляет собой междисциплинарный раздел фундаментальных и прикладных основ энциклопедической науки, который выполняет важные функции в современной общественной жизни в вопросах формирования человеческой личности как субъекта познания и деятельности.

Энциклопедическая наука является общественным достоянием, сохранившись в социальной памяти народа, составляет важнейшую часть культуры и позволяет через энциклопедические научные исследования на стыке границ отраслевых наук и трансформации новых научных открытий, научных идей и научных гипотез в области энциклопедики обобщать результаты развития человеческих достижений по всему кругу знаний и исследовать научными энциклопедическими методами вектор движения современного общества от настоящего в будущем, с учетом прошлого. Дальнейшее развитие энциклопедики и ее систем способствует отражению в социально-экономической среде определенных междисциплинарных связей и отношений, объективно существующих в кругу именуемых экономических и юридических понятий и социальных явлений, определяющих тенденций и перспектив их развития, возникающих на стыке наук и отраслевых дисциплин, что в конечном итоге помогает человеку ориентироваться в современном мире [2].

В настоящее время единственным базисным документом для определения вектора развития современного общества служит Конституция Российской Федерации и принятые в ее развитие федеральные конституционные законы и федеральные законы. Конституция Российской Федерации определяет направление формирования и сохранения на всей территории России единого правового пространства, усиление роли федерального законодательства, сформулированные в концепции национальной безопасности. Большую роль в ее реализации отводится органам Министерства юстиции, которые призваны проводить юридическую экспертизу (нормоконтроль) нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам.

Механизм обеспечения единства правового пространства России – это система органов власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона и государственной целостности Российской Федерации с помощью определенных форм, методов и теорий.

Существующие в конституционном законодательстве России и ее субъектах противоречия заставляют, с одной стороны, искать эффективные правовые средства, позволяющие выявлять и устранять юридические коллизии, а с другой стороны, для их устранения необходимы новые знания закономерностей, тенденций и перспектив повышения качества правотворческой работы, позволяющих влиять на темпы и перспективы развития правотворческого процесса субъекта Федерации в настоящем и будущем.

Знание закономерностей процесса правотворческой работы законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации позволяет территориальному органу юстиции своевременно прогнозировать характер и форму процесса их развития и заранее оказывать правовую помощь соответствующему органу власти в принятии новых нормативных правовых актов.

Однако главным сдерживающим фактором реформирования механизма процесса правотворческой работы остается отсутствие научно обоснованной методологии эффективного прогнозирования общественных процессов (это общая проблема российской науки и не только ее) и, в частности, прогнозирования последствий принятия управленческих решений разного рода нормативных правовых актов, прежде всего законов.

Юридическая наука во всем многообразии ее отраслей и специальностей не является исключением. Напротив, отсутствие междисциплинарной (общенаучной) методологии прогнозирования последствий принимаемых управленческих решений, законода-

тельных и иных правовых актов приводит неизбежно к дефектности этих решений и актов.

Безусловно, все это в полной мере относится и к тому ее сегменту, который посвящен судебной реформе. Хорошо известно изречение древних: суд – это говорящий закон. Иными словами, суд обеспечивает действие закона, который воплощает волю законодателя в той или иной области общественной жизни, которая в свою очередь отображает общественные ожидания. Но одновременно очевиден дефект такой конструкции: она статична, необходим коэффициент поправок на прогрессирующее начало в такой конструкции. И здесь велика роль законодателя, который должен разрабатывать законопроекты с учетом необходимости движения российского общества вперед, обеспечивая принятие прогрессивных законов и блокируя принятие законов, тормозящих развитие нашего общества, тем более законов регрессного действия [3].

Отсутствие междисциплинарной (общенаучной) методологии прогнозирования последствий принимаемых управленческих и иных решений, законодательных и иных правовых актов приводит неизбежно к дефектности этих решений и актов. Отсутствие такого концептуального документа обрекает общество на незнание вектора движения нашего общества. Разумеется, движения не от прошлого к настоящему, а от настоящего к будущему.

Роль энциклопедики как междисциплинарного раздела энциклопедической науки в современных условиях приобретает особую значимость. И ее роль особенно заметна на базе разработанного и широко апробированного понятийно-категориального аппарата и на основе междисциплинарной энциклопедической методологии, что позволяет на стыке границ отраслевых дисциплин «энциклопедика – юриспруденция – математика – общество» научно обосновывать прогнозирование общественных процессов, и, в частности, прогнозирование последствий принятия разного рода нормативно-правовых актов, и прежде всего, законов [4].

Существующие в конституционном законодательстве России и ее субъектах противоречия заставляют, с одной стороны, искать эффективные правовые средства, позволяющие выявлять и устранять юридические коллизии, а с другой стороны, для их устранения необходимы знания и понимание закономерностей, тенденций и перспектив развития правотворческой работы, позволяющих влиять на сопоставимые тенденции развития правотворческого процесса субъекта Федерации за определенный период (год, квартал, месяц).

Для решения проблемы повышения эффективности и качества правотворческой работы субъекта Федерации, устранения пробелов в теории правового регулирования правотворческого процесса при подготовке и принятии законопроектов и иных нормативных правовых актов, на основе междисциплинарных энциклопедических исследованиях на стыке границ отраслевых наук (энциклопедика – юриспруденция – математика), разработана новая теория (новые знания) по определению закономерностей и тенденции развития правотворчества субъекта Федерации. Новая энциклопедическая методология определения эффективности и качества правотворческой работы субъекта Федерации позволяет территориальному органу юстиции совместно с государственными органами власти субъектов Федерации на стадии подготовки нормативных правовых актов и законопроектов преодолеть либо исключить противоречия, которые могут возникнуть между федеральным центром и субъектом Федерации [3].

Построение входных данных

Процесс создания и разработки высокоэффективных региональных законопроектов и нормативных правовых актов требует учета и обработки большого количества научно-технической, юридической и социально-экономической информации по разрабатываемым

мому законодательному объекту. В этом плане правотворческий процесс будет представлять собой классификационную совокупность объективно существующих закономерностей и тенденций ее развития. Он является динамической и параметрической моделью, необходимой для оптимизации решений в процессах конструирования законопроекта или нормативно-правового акта и в преодолении противоречий, споров и конфликтов между федеральным центром и ее составными частями. В этом плане знания специалистов правотворческого процесса должны, на наш взгляд, использоваться для решения следующих задач.

1. Выявление тех закономерностей и тенденций, которые существенно влияют на социально-экономические параметры разрабатываемого законопроекта или нормативного правового акта.

2. Предотвращение грубых ошибок в конструировании законопроекта и нормативных правовых актов.

3. Выявление пределов возможного компромисса между удовлетворением, с одной стороны, общественных или социально-экономических потребностей и, с другой стороны, научными, техническими, конструктивными, сырьевыми, финансовыми, энергетическими и экономическими возможностями.

Таким образом, одним из основных качественных научных результатов и знаний специалистов в правотворчестве законопроектов и нормативных правовых актов является сопоставление тенденции развития какого-либо законодательного объекта или нормативного правового акта Конституции РФ и федеральному законодательству.

Эти задачи можно решить при помощи математических уравнений (функций), описывающих объем явлений. В основном используют аппроксимирующие функции.

Для построения кривых в настоящее время пользуются стандартными программами персональных компьютеров, например Microsoft Office Word 97–2003. В компьютер вводятся координаты точек экспериментальных данных. ПК по указанной (выбранной) кривой подбирает и выдает аппроксимирующую функцию и значение коэффициентов [5].

Необходимо отметить, что использование аппроксимирующих функций позволяет определить (прогнозировать) тенденции и перспективы развития правотворческого процесса в следующем периоде (год, квартал, месяц), а также определить правотворческую активность субъекта Федерации в преодолении противоречий между федеральным центром и ее составными частями.

Рассмотрим применение данной теории применительно к правотворческому процессу субъекта Федерации.

Пример. Количество принятых по годам законодательным органом власти законопроектов приведены в таблице 1.

Таблица 1

Наименование	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Законопроекты	1	1	4	3	6	7	3	4

Закономерность в тенденции развития правотворческого процесса за период 1994–2001 гг. была определена методом регрессионного анализа по эмпирической зависимости вида

$$y = a + b t + c t^2$$

Значения коэффициентов «а», «в», «с» определены методом наименьших квадратов (МНК). Математическая обработка данных таблицы позволила установить искомую формулу для правотворческого процесса

$$y = 0,944 + 0,204 t + 0,00087 t^2$$

На рисунке 1 показан тренд динамики (закономерность) правотворческого процесса Законодательного собрания за период с 1994 по 2001 г. по годам, рассчитанный по данным таблицы 1 с помощью математических уравнений.

На основе полученной аппроксимирующей функции (рис. 1) можно получить прогноз правотворческой работы Законодательного собрания на будущий период.

В нашем примере прослеживается тенденция к росту аппроксимирующей функции. Следовательно, можно экстраполировать сложившуюся тенденцию на один интервал с 2001 по 2002 г. (рис. 1). Полученный графический прогноз значения аппроксимирующей функции для 2002 года будет составлять 4–5 законопроектов.

Значение прогноза количества принятых нормативных правовых актов в предшествующий период законодательным и исполнительным органами власти позволяет территориальному органу юстиции ориентироваться с определением объема работ нормоконтроля на будущий период.

Одной из основных задач юридической экспертизы территориального органа юстиции является исследование и разработка модельной типовой методики определения эффективности и качества правотворческой работы субъекта Федерации на всех уровнях государственной власти (законодательной и исполнительной) как необходимого правового средства в механизме юридического контроля.

Объем правотворческого процесса характеризуется количеством подготовленных и принятых законопроектов и нормативных правовых актов хозяйствующих субъектов.

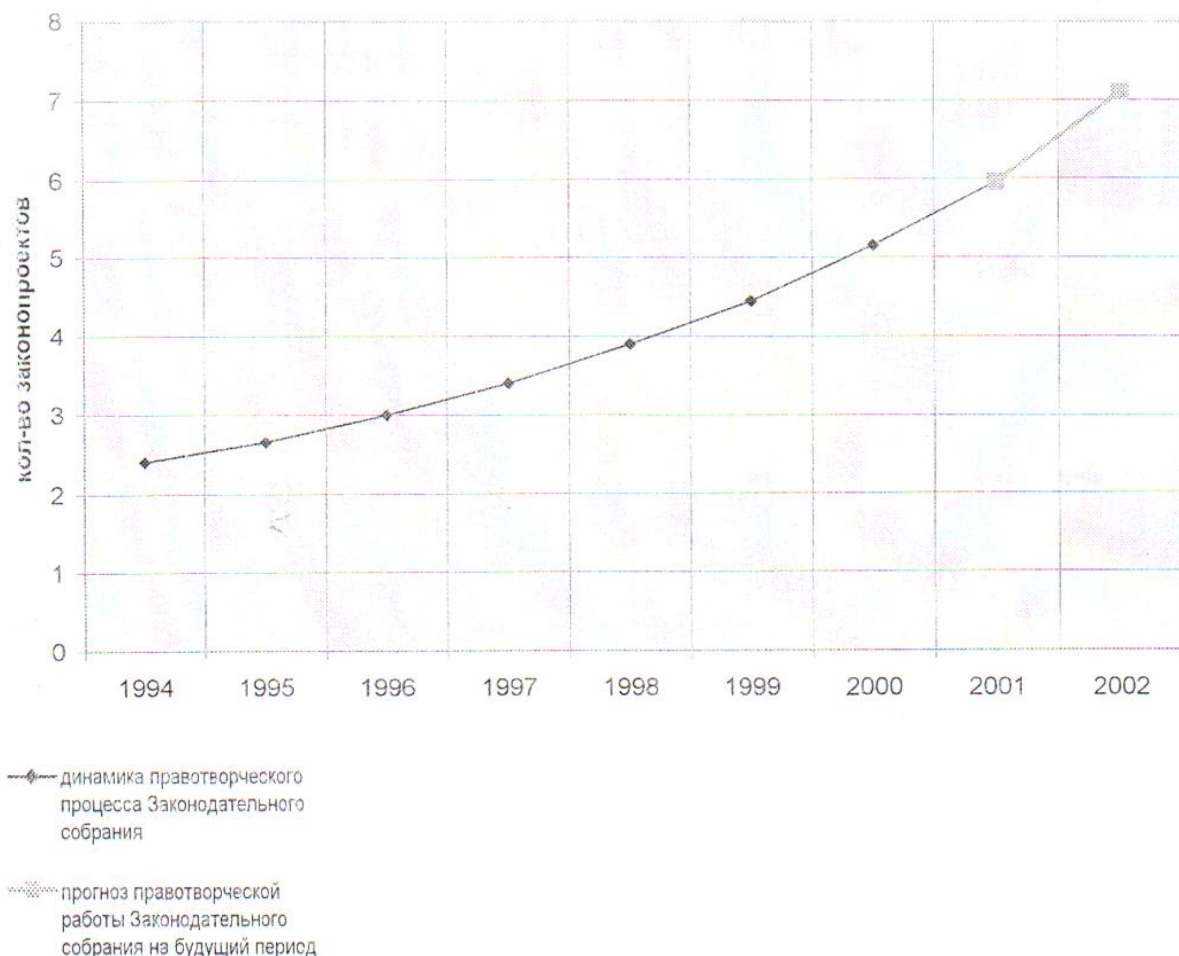


Рис. 1. Динамика правотворческой работы Законодательного собрания

В каждый момент времени хозяйствующему субъекту необходимо иметь количественную и качественную определенность в своей деятельности, то есть объем необходимых нормативно-правовых актов, регулирующих хозяйственную деятельность региона путем внедрения экономической реформы, направленной на улучшение жизни людей, развития промышленности и сельского хозяйства, экологии и т. д.

Обычно анализ эффективности и качества принятых законопроектов и нормативно-правовых актов проводится по какому-либо отдельному виду деятельности отрасли хозяйствующего субъекта, а также по отдельной однородной группе, регламентирующей отдельные виды деятельности в этой отрасли.

Оценка показателей эффективности и качества правотворческой работы отдельного элемента субъекта Федерации

С целью определения эффективности и качества правотворческой работы субъекта Федерации (вероятного объема законопроектов, нормативных правовых актов) в рамках анализа региона определяется также характер необходимости принятия правовых актов (наличие географических особенностей, национальных, экономических или иных циклических колебаний, интенсивность появления нововведений и т. п.), а также удовлетворение спроса на необходимость новых нормативно-правовых актов и законопроектов по отдельным административным территориям региона.

Важнейшими элементами государственной власти любой территории субъекта Федерации являются администрации его городов и районов. Правомерно, на наш взгляд, при определении эффективности и качества правотворческой работы субъекта Федерации исходить из расчета правотворческой деятельности отдельного элемента государственной власти субъекта – города (городской законодательной и исполнительной властей).

Для расчета эффективности и качества правотворческой деятельности отдельного элемента субъекта за основу берутся:

- 1) данные количества принятых нормативных правовых актов за определенный период (год, квартал, месяц);
- 2) данные количества внесенных (прошедших нормоконтроль) нормативно-правовых актов в Федеральный регистр Министерства юстиции РФ и его территориальных органов;
- 3) данные количества нормативных правовых актов не прошедших юридическую экспертизу (нормоконтроль).

По результатам данных, собранных в течение прошедшего периода (года, квартала, месяца), определяется количество принятых нормативных правовых актов (НПА) и количество тех нормативно-правовых актов, которые не прошли юридическую экспертизу (Р). Из всех указанных причин, не прошедших юридическую экспертизу, выявляются те, которые зависят от правотворчества законодательного и исполнительного органов власти (несоответствие Конституции РФ и федеральным законам, отсутствие юридической экспертизы, отсутствие навыков подготовки проектов, превышение полномочий и т. д.). Вычисляется доля этих причин (L).

Используя полученные данные, можно рассчитать эффективность правотворческой работы (W) отдельного элемента субъекта Федерации по следующей формуле:

$$W = \frac{НПА - Р}{НПА + (Р \cdot L)} \cdot 100\% \quad (1)$$

Значение W расположено в пределах от 0% (не принято ни одного нормативно-правового акта юридической экспертизой) до 100% (все акты, прошедшие юридическую экспертизу, соответствуют нормам Конституции РФ и федеральному закону).

Качество уровня правотворческой работы (E) элемента субъекта Федерации определяется исходя из количества принятых НПА и количества прошедших из них юридическую экспертизу и уровня эффективности правотворчества (W) элемента субъекта по следующей формуле:

$$E = \frac{НПА - P}{НПА + (PW)} \quad (2)$$

Качество уровня правотворческой работы самого субъекта Федерации и эффективность правотворческой работы рассчитывается аналогично отдельному элементу власти субъекта Федерации.

Пример 1. Количество принятых по годам законодательным органом власти законопроектов и из них с нарушением федерального закона и Конституции РФ приведены в таблице 2.

Таблица 2

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Итого
Законы	1	2	23	26	22	33	53	38	198
Из них с нарушением	1	2	7	4	5	9	5	0	33

По данным таблицы 2 по формуле (1) находим эффективность правотворческой работы Законодательного собрания за весь период с 1994 по 2001 г. включительно:

$$W = \frac{198 - 33}{198 + (33 \cdot 0,5)} \cdot 100\% = 77\% , \quad (3)$$

где 0,5 – доля L причин нарушений федеральному закону.

Уровень качества правотворческой работы законодательного собрания за весь период с 1994 по 2001 г. включительно:

$$E = \frac{198 - 33}{198 + (33 \times 0,77)} \cdot 100\% = 74\% \quad (4)$$

Пример 2.

За 1994 год эффективность правотворческой работы законодательного собрания:

$$W = \frac{1 - 1}{1 + (1 \cdot 0,8)} \cdot 100\% = 0\% \quad (5)$$

Уровень качества правотворческой работы законодательного собрания за 1994 год:

$$E = \frac{1 - 1}{1 + (1 \cdot 0)} \cdot 100\% = 0\% \quad (6)$$

Пример 3.

За 2000 год эффективность правотворческой работы Законодательного собрания:

$$W = \frac{53 - 5}{53 + (5 \cdot 0,4)} \cdot 100\% = 87\% \quad (7)$$

Уровень качества правотворческой работы Законодательного собрания за 2000 год:

$$E = \frac{53 - 5}{53 + (5 \cdot 0,87)} \cdot 100\% = 84\% \quad (8)$$

Пример 4.

За 2001 год эффективность правотворческой работы Законодательного собрания:

$$W = \frac{38 - 0}{38 \times (0 \times 1)} \times 100\% = 100\% \quad (9)$$

Уровень качества правотворческой работы Законодательного собрания за 2001 год:

$$E = \frac{38 - 0}{38 + (0 \times 100)} \times 100\% = 100\% \quad (10)$$

Качество нормотворческой работы на уровне субъекта Федерации по различным видам правотворчества и, соответственно, эффективность его работы рассчитываются аналогично отдельному элементу власти субъекта Федерации. Но при этом все подставленные в формулы значения соответствуют определенному виду правотворческой деятельности.

Данная методика позволяет территориальным органам Министерства юстиции определить предварительно, на каком уровне по качеству подготовлен законопроект.

Заключение

1. На основе междисциплинарной энциклопедической методологии и проведенных энциклопедических исследований на стыке границ отраслевых наук (энциклопедика – юриспруденция – математика – общество) теоретически установлена неизвестная ранее закономерность в теории правового регулирования правотворческого процесса по подготовке и принятию законопроектов и нормативно-правовых актов. В том числе при оценке законотворческого процесса закономерность выполнена в виде динамической и параметрической модели для оптимизации решений в конструировании законопроекта или нормативно-правового акта, позволяющая преодолеть социально-экономические противоречия между федеральным центром и ее составными частями.

2. Полученная математическая модель оценки показателей эффективности работы правотворческой работы субъектов Федерации на всех уровнях государственной власти позволяет на основе междисциплинарной энциклопедической методологии прогнозировать и представить в комплексном виде систему однородных субъектов по различным показателям, а также оптимизировать на ее основе качество деятельности системы однородных субъектов в режиме реального времени.

3. Предложенная методика (формулы 1–10) позволяет отказаться от экспертной оценки значимости показателей, которая носит субъективный характер и увеличивает временные затраты на получение конечного результата.

Библиографический список

1. Севрюгин, В. Е. Региональные особенности описания общенаучных и общезначимых явлений в области государства. Фундаментальные и прикладные основы энциклопедической науки. Серия открытых научных публикаций. Выпуск 2. – Челябинск : Изд. центр Академии энциклопедических наук, 2012. – С. 120–122.

2. Малышев, Г. Н. Научное открытие «Закономерная связь между энциклопедической эволюцией и уровнем развития социально-экономической среды». Диплом № 60-S. МААНОИ, Москва, 2013 г.

3. Клеандров, М. И. Статус судьи. Правовой и смежные компоненты / Российская академия наук Институт государства и права. М. : НОРМА, 2008. – С. 282.

4. Севрюгин, В. Е., Малышев, Г. Н., Степанищев, В. Ф., Потоцкий, В. В., Харючи, С. Н., Майоров, В. И., Федорчук, Ю. А. Научная идея «О взаимосвязи параметров

эффективности решений, принимаемых субъектами правовых актов». Свидетельство о регистрации научной идеи № 18-1. МААНОИ, Москва, 2012 г.

5. Малышев, Г. Н., Севрюгин, В. Е., Степанищев, В. Ф., Потоцкий, В. В., Харючи, С. Н., Майоров, В. И., Федорчук, Ю. А. Математическая модель оценки эффективности и качества правотворческой работы субъектов Федерации на всех уровнях государственной власти // Вестник Академии энциклопедических наук. – 2012. – № 1 (6). – С. 22–29.