

НОРМАТИВНО-РЕГУЛЯТИВНАЯ ИЗБИТОЧНОСТЬ КАК ПРОБЛЕМА ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2022-0-4-21-26>

Актуальность работы предопределена необходимостью совершенствования правовой политики в области сокращения регулирующего воздействия государства на экономику и некоторые неэкономические виды социальной деятельности, опирающиеся на неформальные институты. Цель работы заключается в разработке критериев избыточного нормативного регулирования, использование которых позволит верно определить стратегические приоритеты государства, занятого дерегулированием. Основой методологии исследования выступает принцип коммуникативной рациональности, позволяющий считать доказанным наличие неформальных институтов там, где локальное сообщество или экономический субъект обнаружили собственную активность, участвуя в политической и, соответственно, правовой коммуникации. Основное содержание и главные выводы сводятся к тому, что комплексная стратегия публичной власти по снятию чрезмерной нормативной нагрузки может быть успешной лишь при условии предварительной диагностики социальной интеграции в тех или иных территориальных пределах или по функциональному, равно как и отраслевому, принципу. Ни одна задача либерализации правового порядка не решается в условиях дефицита коммуникативных возможностей внутри того или иного сообщества.

БЕЛЯЕВ

Максим Александрович

кандидат философских наук, доцент
кафедры философии и социологии
Московского государственного
юридического университета
им. О. Е. Кутафина (г. Москва)

yurist84@inbox.ru

**Правопорядок;
правовая политика;
сверхрегулирование;
либерализация правового порядка;
регуляторная реформа;
правовая коммуникация**

Maxim A. BELYAEV

Candidate of Philosophic Sciences,
Associate Professor, Department
of Philosophy and Sociology,
Kutafin Moscow State Law University
(MSAL) (Moscow)
yurist84@inbox.ru

REGULATORY REDUNDANCY AS A POLICY PROBLEM

In this article highlighted the need to improve the legal policy in the field of reducing the regulatory impact of the state on the economy and some non-economic types of social activities based on informal institutions. The purpose of the work is to develop criteria for excessive regulatory regulation, the use of which will correctly determine the strategic priorities of the state engaged in de-regulation. The basis of the research methodology is the principle of communicative rationality, which makes it possible to consider the existence of informal institutions proven where a local community or an economic entity has found its own activity, participating in political and, accordingly, legal communication. The main content and main conclusions come down to the fact that a comprehensive strategy of public authorities to remove the excessive regulatory burden can be successful only if a preliminary diagnosis of social integration within certain territorial limits or according to functional, as well as sectoral principles. Not a single task of liberalizing the rule of law can be solved in the face of a lack of communication opportunities within a particular community.

**Legal order;
legal policy;
over-regulation;
liberalization of law;
regulatory reform;
legal communication**

В настоящей работе решаются три взаимосвязанные задачи: во-первых, определение понятия «нормативно-регулятивная избыточность»; во-вторых, уточнение критериев такой избыточности; в-третьих, выявление источника этих критериев с целью показать их практическую значимость для правовой политики вообще и отечественной в частности.

Актуальность темы избыточного присутствия государства (прежде всего законодателя) в обеспечении социального порядка связана с тем, что социально-экономическое развитие страны для своего ускорения требует активного участия негосударственных структур в решении общих дел. Сверхсложные задачи развития могут быть решены только путем декомпозиции, разделения на отдельные подзадачи и частичного делегирования функций управления некоммерческому сектору. Известно, что такого рода структуры, возникающие на основе взаимной заинтересованности людей в результатах их коллективной деятельности, как правило, довольствуются неформальными институтами, т.е. особым типом регулирования, который трудно определить эмпирически и еще труднее поставить под контроль [1, с. 11]. Мировой опыт показывает, что такой контроль в целом лишен пользы, поскольку представляет собой лишь ряд административных барьеров, осложняющих какие-либо шансы на самоорганизацию [2, с. 10–11]. Неформальному регулированию объективно необходимо пространство для укрепления, что в нынешних условиях можно обеспечить лишь путем дерегулирования, т.е. сокращения нормативной нагрузки на определенные подсистемы общества или отдельные виды социальных отношений.

Любая политика государства предполагает рациональные действия, ориентированные на достижение какой-либо цели. Если в ряду этих целей оказывается дерегулирование, необходимо определить те критерии, на основании которых оно будет осуществляться. Можно с уверенностью сказать, что точность и полнота данных критериев предопределяют саму стратегию государства по оптимизации нормативных правовых актов министерств и иных ведомств. Такая работа ведется в России уже не первый год, она обеспечена эмпирическими показателями, расчет которых носит экономико-статистический характер, но теоретических критериев пока не выработано или же научная общественность не имеет по данному поводу консенсуса.

Вместе с тем потребность в научном подходе к данной разновидности государственной политики достаточно очевидна. В отечественном дискурсе тема слишком значительного присутствия государства в экономике звучит уже давно, об этом говорилось еще в послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 17 февраля 1998 г. Тогда Президент

заявил о перекосах в системе государственного регулирования и о том, что либерализация экономики предполагает устранение как неоправданно слабой роли государства в одних сферах, так и избыточной – в других [3]. Концептуализацией сказанного явился указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824, в котором первым приоритетным направлением административной реформы было определено ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. Надо сказать, что с тех пор и по настоящее время общественности так и не было предъявлено единого плана или концепции, опираясь на которые можно было бы выяснить, по каким направлениям будет проведено дерегулирование и в какой степени нормативная нагрузка будет сокращена.

В документах стратегического планирования государство фиксирует на уровне принципов свое понимание административной реформы и ее важнейших задач. К примеру, разд. 2.1 Транспортной стратегии Российской Федерации до 2020 года, утв. приказом Минтранса России от 12 мая 2005 г. № 45, содержит три тезиса:

1) государственное регулирование транспортной деятельности, государственное финансирование отдельных элементов транспортной системы и видов транспортной деятельности в условиях рынка остаются объективной необходимостью, хотя государство исходит из необходимости сокращения своего участия в транспортной деятельности;

2) в основу транспортной политики государства положен принцип разделения государственных задач регулирования отрасли и выполнения хозяйственных функций. При этом государство, ограничивая свои функции как хозяйствующего субъекта, повышает эффективность государственного регулирования на транспорте, направляя его на повышение качества обслуживания;

3) при безусловных отраслевых и региональных различиях в транспортной системе на макроуровне государство рассматривает транспорт как единый объект управления. Согласованное развитие и организация взаимодействия различных видов транспорта делают транспорт единым комплексом, что обеспечивает дополнительный системный эффект.

Другими словами, присутствие государства, как следует из Стратегии, связывается исключительно с участием в предпринимательской деятельности, в то время как об ограничении собственно регулятивной функции речи не идет. Указанная двусмысленность отчасти была устранена распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р, утвердившим Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муни-

ципальных услуг на 2011–2013 годы и План мероприятий по реализации указанной Концепции. Здесь преобразующее воздействие на систему органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений впервые оказалось связанным с эмпирическими индикаторами, в частности индикатором *GRICS*, рассчитываемым Всемирным банком. Несмотря на то что интегральный показатель качества управления содержит в своем составе шесть самостоятельных показателей, было решено ориентироваться только на два: «Эффективность государственного управления» и «Качество государственного регулирования» (именно этот показатель отражает избыточное регулирование бизнеса, неадекватный контроль в сфере финансов). Методика определения данных критериев не раскрывается с приемлемой степенью подробности, так что исследователи не обладают сколько-нибудь информативными данными о ней, позволяющими в том числе подвергнуть ее критике. Показательно, что и последующие распоряжения Правительства РФ, принимающие во внимание данные индикаторы, не предлагают концептуально выверенного подхода к достижению заданных значений качества и эффективности (речь идет о распоряжениях Правительства РФ от 29 марта 2018 г. № 535-р, от 30 марта 2018 г. № 552-р и от 28 апреля 2018 г. № 830-р, утвердивших планы мероприятий («дорожные карты») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлениям «Автонет», «Нейронет» и «Энерджинет» соответственно).

Позволим себе предположить, что описанная ситуация со многими неизвестными, противоположенная долгосрочному реформированию, все же является следствием не только слабой юридико-технической проработки соответствующих документов. Есть и более важные причины. По всей вероятности, не существует и не может существовать единственно правильного представления о том, в какой степени государство должно сохранять свое присутствие в той или иной области хозяйства. Более того, представляется, что решение этой проблемы наталкивается на информационную асимметрию, осложняющую возможность выработать адекватный вариант действий.

Речь идет о следующем: для бизнеса убедительной может быть только аргументация, привязанная к величине издержек, поскольку издержки определены эмпирически. Если соблюдение правительственных требований влечет увеличение расходов, такие требования могут быть отнесены к избыточным, но только при условии, если несоблюдение этих требований не снижает качество производимой продукции, работ или услуг. Поскольку расходы чаще всего де-фак-

то перекладываются на конечных потребителей, точка зрения населения может совпадать с убеждениями представителей торгового капитала (но не финансового). Что же касается органов исполнительной власти, то они как носители особого (публичного) интереса в силу этого всегда свободны от необходимости учитывать такой довод, как издержки, противопоставляя численным индикаторам трудно верифицируемый тезис о необходимости регулирующего воздействия со стороны государства. Говоря проще, любые попытки дерегуляции осложнены неустранимым неравенством: одна часть лиц, задействованных в реализации регуляторной политики, знает критерии, на которые стоит ориентироваться, и критерии эти всегда остаются хорошо определяемыми, другая часть лиц не имеет собственных критериев, может позволить себе не принимать доводы оппонента и игнорировать предлагаемые им критерии, а самое главное, может позволить себе действовать без опоры на какие-либо показатели вообще.

Наряду с асимметрией в ходе осмысления эмпирической основы политики дерегулирования обнаруживается и другое явление, которое можно назвать «эпистемическим провалом» (*epistemic gap*). Суть заключается в следующем: регулирование, применяемое публичной властью, выходит далеко за пределы экономики, следовательно, многие аспекты общественного бытия вообще не поддаются оценке с помощью общепринятых представлений об издержках и их минимизации. Существуют такие сферы жизнедеятельности (например, культура или национальная безопасность), оценка эффективности присутствия государства в которых не сопровождается внятной системой количественно рассчитываемых критериев, да и само понятие эффективности выглядит несколько сомнительно. Другими словами, мы здесь имеем дело не с неопределенностью значений, а с их непознаваемостью. Соответственно, логика либерализации работать не будет *a priori*: бизнес не имеет определенной позиции, а некоммерческий сектор не располагает надежными ориентирами для формирования собственной позиции, по крайней мере до тех пор, пока самостоятельность и самоуправление не развиты в достаточной мере. Но они и не могут быть развиты в этих условиях.

В итоге можно наблюдать следующее: есть сферы активности, в которых избыточное присутствие публичной власти может быть диагностировано и переведено в систему показателей, определяемых с помощью некоторой методики, а есть сферы, в которых расчет таких показателей недостижим по объективным причинам. Соответственно, ни либерализация, ни обратные процессы, активизируемые в той мере, в какой это сочтет необходимым власть, в таких сферах не обладают статусом актуальной необходимос-

ти. Иначе говоря, изменения здесь всегда произвольны, они могут не проводиться вообще, а могут возникать эпизодически и неожиданно завершаться. Все возможные реформы здесь получают свое оправдание *post factum*, и характер этого оправдания всегда остается сугубо идеологическим, т.е. ценностно нагруженным, причем происхождение данных ценностей зачастую оказывается неясным.

Но как бы ни действовала в этих неопределенных условиях публичная власть, противоположной стороне (населению) тоже нельзя отказать в приверженности ценностям. Другое дело, что последние выражены не столь акцентированно, поэтому в идеологическую форму облечены быть не могут. Стихийность общественного сознания предполагает, что граждане еще способны понимать свои текущие интересы и чувствовать их ущемление, к примеру, однако, с переносом мыслей и ожиданий в область будущего времени все намного сложнее, поэтому власть всегда занимается тем, что объясняет подвластным желательную картину будущего. Поскольку такое объяснение не может быть всецело рациональным, ведь оно адресуется к тому, чего нет, в его структуре огромную роль играют различные идеологемы, так или иначе пересекающиеся по содержанию с умонастроениями масс. В этом смысле любопытно обратить внимание на такую закономерность: любая идеологема может быть превращена в практический ориентир для той или иной реформы, равно как и наоборот: абсолютно лишённая «технологического» сопровождения задача из сферы политики легко переходит в сферу конструирования идеальных сущностей, переживание которых ценнее их реализации.

Однако интерес простых граждан к политическим процессам, растущая степень их самоорганизации и многие другие обстоятельства исключают управление, легитимированное только лишь идеологией. Если верно, что, как пишет А. В. Яновский, «современная практика публичного управления в развитых странах ориентируется на модель «нового публично-го управления», основными сущностными признаками которой являются: вовлеченность населения в управленческий процесс; преобладание прямых методов управления; транспарентность; развитая обратная связь» [4, с. 11], то воздействие должно со временем трансформироваться во взаимодействие, а идеалом правовой политики должно стать партнерство, поддержание полноценного диалога. И ясное представление о целях и задачах дерегуляции может быть получено только методами делиберативной демократии, т.е. посредством консультативных процедур, вовлекающих в обсуждение гражданское общество в лице его институтов. Как справедливо отмечает О. Б. Купцова, диалогичность взаимодействия предопределяет и эффективность регулирования [5,

с. 102–103]. Даже сами понятия, такие как «прозрачность управленческих практик», «обратная связь», «легитимность закона», обладают соотносительным характером, требующим целостной коммуникативной ситуации. Практика не бывает транспарентной сама по себе, но только лишь в связи с запросами и потребностями заинтересованных лиц, закон является формально легальным, но легитимность не обязательно формируется вместе с легальностью и т.д. Представляется, что где-то в этом ряду найдутся и два взаимосвязанных понятия: достаточности и избыточности нормативного регулирования.

С точки зрения известного социолога Г. Гарфинкеля, согласованные социальные действия не могут обойтись без так называемой воспринимаемой нормальности, под которой подразумевается совокупность черт или признаков, выступающих для субъекта знаком целого класса событий. Помимо привычности события (действия или реакции на него) в восприятии переживается также вероятность происхождения тех или иных следствий, сопоставимость с прошлыми и будущими событиями, их инструментальная эффективность и пр. Все это существует в силу естественной склонности акторов, т.е. лиц, вовлеченных в социально значимые действия, к типизации [6, с. 129]. Типичные способы действий со временем становятся настолько ожидаемыми, что приобретают некий момент обязательности, поэтому у участников коммуникации формируются именно нормативные ожидания, применимые вначале к своим партнерам, а потом и к самим себе.

Однако конкретные правила могут иметь своим источником не коммуникативное сообщество и его жизненный мир, а чью-либо другую волю (в связке с разумом, естественно, поскольку конструирование правила требует соблюдения правил второго порядка – логических, языковых, процедурных). В таком случае корректнее говорить о стандартизации действий: по форме это мало чем отличается от типизации, а по последствиям, особенно в случае отклонений, – достаточно сильно. В частности, нарушение типизированного правила с необходимостью подрывает коммуникацию вплоть до того момента, когда будет воссоздан прежний смысл действия или установлен новый, в то время как нарушение стандарта влечет за собой негативные последствия несмыслового типа (если речь идет о технических правилах, их несоблюдение вредит механизмам или сооружениям, а косвенно и людям, если о юридических – наступают последствия, предусмотренные санкциями соответствующих норм). Если же отклонения отсутствуют, соблюдение «собственных» и «чужих» правил по порядку (т.е. функционально) ничем не различается, однако может наличествовать различие по восприятию, ведь стандарты не относятся к области типического.

В таком случае общая логика разграничения приемлемого и избыточного уровня регуляции становится более ясной. Если перед нами некоторое коммуникативное сообщество, смыслы действий в котором достигли определенного уровня типизации, приносимые извне стандарты являются избыточными тогда, когда они рассчитаны на нормативные ожидания, уже выросшие в сообществе естественным путем. Достаточными являются те стандарты, которые хотя и не имеют прямой связи с результатами типизации повседневных действий, тем не менее не ведут в ходе своего применения к коммуникативным разрывам и потерям смысла. Другими словами, достаточность предполагает возможность «подтянуть» сообщество до определенной нормативной схемы, а избыточность означает требование вести себя таким образом, что эффективность социально значимых действий начинает снижаться.

Теперь о том, что все сказанное могло бы значить для права и правовых реформ. Конечно, невозможность найти за пределами производительного труда и обмена его продуктами некий эквивалент для доходов, расходов (в том числе издержек) существенно усложняет ситуацию, но не делает ее безнадежной. Пусть качество социальных связей не переводимо в численные показатели, есть еще соображения здравого смысла, и они порой могут прийти на помощь. Ясно, что там, где негосударственные институты структурированы и хорошо функционируют, снижение административной нагрузки почти всегда приносит некоторую пользу. Определение же того, насколько эффективен тот или иной институт, требует проведения глубоких эмпирических исследований, которые необходимо всякий раз конфигурировать особым образом, не стремясь заимствовать все подряд из опыта, накопленного за пределами страны. Стоит помнить о том, что вместе с институтом никогда не получается импортировать тот социокультурный контекст, в котором данный институт сложился, а без контекста, без смыслового наполнения, очевидно, ни одно, даже самое хорошее, решение не станет действующим.

Комплексная стратегия публичной власти по снижению избыточного правового регулирования могла бы быть такой: вначале необходимо определить рамки тех коммуникативных сообществ, которые уже сейчас способны к развитию на основе самоуправления. Если в искомой сфере таких сообществ нет, какие-либо реформы проводить еще рано, однако параллельно нужно стимулировать гражданскую активность, способствуя тому, чтобы население умело артикулировать свои интересы в публично приемлемых формах. Эти формы рано или поздно обязательно приведут к полезным коммуникативным привыч-

кам и нормативным ожиданиям. Если же последние уже сформированы, можно организовывать многостороннюю коммуникацию профессиональных участников рынка (или неправительственных некоммерческих организаций, если речь идет о нерыночном механизме распределения общественных благ), в ходе которой негосударственные правила поведения получают свою объективацию. Финальной стадией такого рода преобразований, как представляется, должна стать приватизация не только контрольной, но и прокураторской функции, когда сообщество и задает рамки дозволенного поведения, и применяет к нарушителям меры ответственности, сопоставимые по убедительности с государственными. Возможно, число норм в общей сумме социальных институтов возрастет, поскольку и контроль, и санкции в каждом сообществе будут складываться по-своему, но число юридических норм, конечно, снизится. Учитывая монополию суверена на право, можно предполагать, что все эти нормы будут сконцентрированы в кодексах профессиональной этики. Если последние будут по степени детализации вполне пригодны для повседневного употребления и снизят тем самым спрос на применение властью своих полномочий, это и будет означать, что очередная мера по дерегуляции завершилась успешно. Конечно, никакой успех не отменяет рисков злоупотребления властью и прочих ожидаемых последствий, но ведь и государственная система подвержена точно таким же вызовам и трудностям, так что это не может быть решающим доводом против самих реформ.

Подводя итог, хочется отметить следующее: критерии нормативно-регулятивной избыточности зависят главным образом от того, насколько самостоятельным субъектом считает себя то или иное сообщество. Если степень самостоятельности такова, что сообщество понимает, по каким правилам ему удобнее существовать, долю участия государства в нормировании стоит планомерно снижать, не забывая, конечно, о некотором наблюдении за порядком в интересующих нас сферах деятельности. Если же сообщество не оформило себя и не структурировало свои интересы, определить, какой уровень воздействия на него со стороны права является достаточным, практически невозможно, так что здесь ни одна «лучшая практика», внедряемая извне, не способна помочь. При этом принципиально важным – на уровне идейного обеспечения правовой политики – остается принцип, в силу которого лишь адресат нормативного регулирования способен оценивать его на предмет избыточности или умеренности. Все иные позиции должны иметь силу только после консультации с представителями сообществ.

Пристатейный библиографический список

1. *Немец А. В.* Оценка эффективности поддержки малого предпринимательства в системе государственного регулирующего воздействия : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2009.
2. *Филимонов С. Н.* Административные барьеры : опыт преодоления субъектами Российской Федерации. М. : Ресурсный центр малого предпринимательства, 2001.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. 24 фев. № 36.
4. *Яновский А. В.* Влияние информационно-технологических факторов на совершенствование системы публичного управления в регионе : дис. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2017.
5. *Купцова О. Б.* Ценность права в аспекте коммуникативной рациональности // *Философия права в условиях глобальных трансформаций : сборник научных статей по итогам Всероссийского форума историков права / под ред. Д. А. Пашенцева, А. А. Дорской.* Саратов : Саратовский источник, 2022.
6. *Гарфинкель Г.* Понятие «доверия» : доверие как условие стабильных согласованных действий и его экспериментальное изучение // *Социальные и гуманитарные науки. Серия 11. Социология.* 1999. № 4.

References

1. *Nemets A. V.* Evaluation of the Effectiveness of Small Business Support in the System of State Regulatory Impact: Synopsis of a Thesis for a Candidate Degree in Economic Sciences. Novosibirsk, 2009.
2. *Filimonov S. N.* Administrative Barriers: The Experience of Overcoming the Subjects of the Russian Federation. Moscow: Resource Center for Small Business, 2001.
3. Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 17 February 1998 "Together Forces – To the Rise of Russia (on the Situation in the Country and the Main Directions of the Policy of the Russian Federation)". *Rossiiskaia Gazeta*. 24 February 1998. No. 36.
4. *Ianovskii A. V.* Influence of Information Technology Factors on the Improvement of the Public Administration System in the Region: Thesis for a Candidate Degree in Economic Sciences. Rostov-on-Don, 2017.
5. *Kuptsova O. B.* The Value of Law in the Aspect of Communicative Rationality. In *Pashentsev D. A., Dorskaia A. A. (eds.)*. Philosophy of Law in the Context of Global Transformations: Collection of Scientific Articles Based on the Results of the Forum of Legal Historians. Saratov: Saratovskii istochnik, 2022.
6. *Garfinkel G.* The Concept of "Trust": Trust as a Condition for Stable Concerted Action and Its Experimental Study. *Social and Humanitarian Sciences. Series 11. Sociology.* 1999. No. 4.