

К вопросу о критериях эффективности правового регулирования

Проблема оценки эффективности правового регулирования коррелирует с проблемой выбора инструментов соответствующей оценки. Исследование эффективности связано с необходимостью ее измерения, а значит, с установлением особых критериев эффективности. Критерий, согласно общепринятой философской трактовке, есть мерило оценки чего-либо, средство проверки того или иного утверждения, гипотезы, теоретического вывода и т.д.¹ Критерий также можно определить как средство для суждения, признак, на основании которого производится оценка, определение и классификация чего-либо; мерило суждения, оценки².

Несомненно, глубинное осмысление проблемы выявления критериев социальной и юридической эффективности правового регулирования принадлежит советскому ученому-правоведу В.А. Козлову. «Социальная эффективность правового регулирования, по его мнению, представляет собой возможность достижения с помощью права социально полезных результатов, объективным критерием которых является их соответствие потребностям прогрессивного развития общества. Юридическая эффективность характеризуется результативностью самого механизма правового регулирования, способностью права осуществлять цели, поставленные законодателем»³.

В этом отношении важным будет рассмотрение существующих противоречий через призму единства и борьбы противоположных интересов субъектов права в правотворческой и правоприменительной деятельности. Отсюда мы можем сделать вывод о том, что норма, принятая в правотворческом процессе и реализуемая в правоприменительной практике, обладает как потенциальной, так и реальной социальной и юридической эффективностью, поэтому возможно выделение соответствующих критериев. Изначально мы вынуждены сделать оговорку о том, что критериев эффективности правового регулирования можно выделить огромное количество, однако их применение не всегда может дать ответ на вопрос, эффективно ли то или иное нормативное предписание, поэтому



Ю.В. Оносов

*Помощник прокурора г. Н. Новгорода,
кандидат юридических наук*

выявление критериев – лишь шаг на пути исследования эффективности правового регулирования. Ответить на вопрос о степени эффективности невозможно, располагая только наличными результатами, поскольку, как справедливо отмечает Ю. Марочкин, «...неизвестно, какие результаты необходимы, чтобы признать норму эффективной, что ожидалось от действия нормы. Такие планируемые результаты и должны отражать критерий эффективности»⁴. Кроме того, следует обратить внимание на тот факт, что, например, критерии и показатели эффективности правовых норм некоторыми авторами отождествляются⁵. При этом было бы теоретически неверно относить к критериям эффективности лишь те цели, которые «осязаемы, немногозначны и поддаются учету»⁶.

Качество как категория материалистической диалектики представляет собой совокупность существенных свойств, которые отличают один предмет или явление от других и придают данному предмету или явлению определенность. Качество непосредственно связано с совокупностью свойств, а именно с их количественным выражением, что представляет собой определенную меру. В.И. Гойман качество нормативного правового акта связывает с социальной адекватностью закона (его содержанием) и юридической адекватностью (его формой). Социальная адекватность нормативного правового акта характеризует его соответствие общественным отношениям, когда нормативный правовой акт отвечает прогрессивному характеру человеческой деятельности и объективным тенденциям общественного развития, а также гуманистической природе права. С точки зрения юридической адекватности нормативного правового акта выделяют две группы требований.

1. В аспекте требований фундаментального характера предполагается определение: а) типа правового регулирования; б) достаточности специально-юридических средств или их соответствие целям нормативного правового акта (это связывается с наделением участников правоотношений правовыми возможностями); в) гарантированности правовых возможностей, установление порядка, процедур (юридического механизма реализации содержащихся в нормативном правовом акте материально-практических предписаний). При этом нормативный правовой акт должен иметь свойство акта, непосредственно регулирующего действия.

2. В аспекте требований прикладного характера нормативный правовой акт считается качественным тогда, когда осуществляется адекватный перевод

фактического содержания нормативного правового акта на язык права, что предполагает четкое, стилистически безупречное построение в правовом акте нормативного материала и т.п.⁷

В контексте рассмотрения технико-юридического качества нормы права как критерия потенциальной эффективности правового регулирования необходимо обратить внимание на правила юридической техники (количественный показатель) и их взаимосвязи с эффективностью законодательства (качественный показатель). Следует отметить, что одним из первых современных ученых, который предпринял попытку использовать категорию «качество» для характеристики законодательства, является В.Ф. Прозоров. Им предложена трактовка качества законодательства как потенциальной возможности выраженного в нем правового регулирования достичь желательных изменений в социальной сфере. Характеристики, обеспечивающие надлежащее качество законодательства, подразделяются, по его мнению, на две группы содержательные (адекватность экономической политики назревшим потребностям общества) и регулятивные (технико-юридические, системные и другие аналогичные свойства)⁸. Следует отметить, что проблема технико-юридического качества нормативного предписания непосредственно связана с кругом проблем, составляющих предмет теоретико-прикладного блока вопросов юридической техники, которые привлекают особое внимание современных ученых⁹.

Рассматривая проблему технико-юридического качества нормативного предписания, необходимо также обратить внимание на различные юридические средства, представляющие собой определенные правила, определяющие качественные характеристики содержания нормативного предписания. Так, С.С. Алексеев делит юридический инструментарий на две группы: 1) средства и приемы юридического выражения воли законодателя (или воли субъекта индивидуально-акта); 2) средства и приемы, касающиеся внешней формы правовых актов как документов¹⁰. А.Ф. Черданцев предлагает подразделить правила юридической техники на три группы: 1) правила, относящиеся к внешнему оформлению документов; 2) правила, относящиеся к содержанию и структуре актов; 3) правила и приемы изложения юридических документов (языковые правила)¹¹. Н.А. Власенко называет пять групп общих правил юридической техники: реквизитные требования (правила внешнего оформления); содержательные правила; структурные правила; языковые требования; логические требо-

вания¹². Ю.А. Тихомиров применительно к законодательной технике выделяет шесть взаимосвязанных групп правил (или, по его терминологии, элементов): познавательные–юридические; нормативно–структурные; логические; языковые; документально–технические; процедурные¹³.

Особо в этой связи стоит обратить внимание на подход, выработанный Т.В. Кашаниной, которая объединяет общие правила юридической техники в следующую систему: 1) правила достижения социальной адекватности (содержательные правила); 2) правила обеспечения логики права; 3) структурные правила; 4) языковые правила; 5) формальные (реквизитные правила); 6) процедурные правила¹⁴. Технические способы автор переносит из общих положений о юридической технике в особенную часть. Например, в качестве приемов правотворческой техники рассматриваются запрет, дозволение, обязывание, принцип, декларация, конструкция, презумпция, фикция, аксиома, исключение, дефиниция. В качестве примера можно привести технико–юридическое качество дефиниций в гражданском законодательстве. Так, категория недвижимости охватывает две группы объектов: 1) недвижимость по природным свойствам, т.е. объекты, которые вообще не могут перемещаться либо перемещение которых чрезвычайно затруднено, и 2) иное движимое по природе своей имущество, отнесенное законом к недвижимости. По мнению Р.А. Габбасова, дефиниция ст. 130 ГК РФ страдает нарушением технико–юридического критерия точности¹⁵. Технико–юридический критерий точности означает «достижение наибольшего соответствия между идеей, мыслью и воплощением этой мысли в законодательной формуле»¹⁶. Так, например, возможно отдельно выделить дефиницию «регистрируемое имущество», в целях более точного уяснения выраженной в тексте данного кодифицированного акта воли законодателя, как это сделано, например, в Нидерландах¹⁷.

Несомненно, проблема оценки текстуального содержания нормативного предписания с позиций оценки его технико–юридического качества сложна и многогранна. Стоит отметить тот факт, что применение технико–юридического качества как критерия потенциальной юридической эффективности правового регулирования носит комплексный характер и может строиться на том, насколько соблюдены особые приемы и средства юридической техники при формулировании текстуального содержания правовой нормы, которые на современном этапе привлекают особое

внимание ученых–правоведов. Наиболее прогрессивной точкой зрения, демонстрирующей системный подход к исследованию качества законодательства, является подход, выработанный Е.В. Сырых. Так, по ее мнению, закон надлежащего качества, независимо от его целей и сферы действия, характеризуется совершенством его юридической, языковой, логической, социальной сторон, оптимальностью проявления свойств, являющихся критериями качества закона, нормативности, полноты, конкретности, системности, точности, ясности, простоты, краткости (экономичности), логической правильности, социальной обусловленности и адекватности способа правового регулирования социальной действительности¹⁸. Два последних критерия, несомненно, относятся к характеристикам истинности как критерия потенциальной социальной эффективности правового регулирования. Вопрос выбора критериев тесно связан с изучением особых показателей эффективности. В этой связи стоит обратить внимание на особые показатели, которые могут служить средством для оценки юридической эффективности, например, норм конституционного законодательства.

По мнению Е.С. Аничкина, критериями эффективности законов, составляющих конституционное законодательство (в нашем понимании данные критерии являются показателями, характеризующими в том числе, технико–юридическое качество нормативного предписания), являются: 1) действенность правового обеспечения реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку последние «определяют смысл, содержание и применение законов» (ст. 18 Конституции РФ); 2) стабильность, т.е. длительность действия закона при редкости внесения в него изменений и дополнений; 3) низкие количественные показатели правоприменительных актов, входящих в противоречие с нормами закона; 4) отсутствие актов прокурорского реагирования с требованиями отмены закона либо внесения в него изменений и дополнений, прецедентов оспаривания закона в суде, фактов признания отдельных норм закона неконституционными; 5) завершенность регулирования соответствующих общественных отношений, в том числе посредством своевременного развития и конкретизации положений закона в подзаконных нормативных актах; 6) соответствие закону принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов; 7) достижение цели (целей) принятия соответствующего закона; 8) беспробельность законодательного регулирования определенных общественных отношений¹⁹. Стоит

отметить, что, с одной стороны, соблюдение правил юридической техники, несомненно, является залогом юридической эффективности правового регулирования в определенной сфере общественных отношений, однако нельзя рассматривать данный критерий в отрыве от существующего механизма реализации нормативного правового акта, что предполагает, прежде всего, учет его исполнимости.

Исполнимость правовых актов является одним из важных критериев юридической эффективности правового регулирования наряду с технико-юридическим качеством нормативного предписания. Следует заметить, что категория «исполнимость» применительно к различным формам юридической практики наделяется различным содержанием, в данном случае речь идет об исполнимости нормативно-правового акта и исполнимости, например, судебного решения как одного из видов актов применения права. По мнению Е.А. Порошина, исполнимость нормативного правового акта — это обусловленная совокупностью содержательных и формально-юридических факторов способность нормативного правового акта породить, изменять и прекращать правоотношения²⁰. Е.А. Порошиным выделяются юридические (в контексте нашего исследования они относятся к критерию

технико-юридического качества нормативного предписания) и неюридические факторы исполнимости нормативно-правовых актов. К юридическим факторам им относятся факторы, действующие на уровне системы законодательства: отсутствие противоречий между нормативными правовыми актами (далее НПА); наличие правоконкретизирующих НПА. Кроме того, существуют факторы, действующие на уровне отдельного нормативного правового акта: правильность реквизитного оформления НПА, точность, ясность языка написания НПА, логическая правильность изложения текста НПА, минимизация оценочных понятий в НПА, минимизация отсылочных и бланкетных норм в НПА, подкрепленность материальных норм процессуальными, определенность круга адресатов правовой нормы. Для нас же больший интерес представляют неюридические факторы исполнимости нормативных правовых актов: адекватность отражения общественных отношений; финансовые факторы, кадровые факторы, организационные факторы, психологические факторы²¹.

Наиболее интересным представляется использование математических методов при исследовании правовых явлений. Процесс проникновения математических методов в сферу правоведения является

1. Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Казань, 1990. С. 33.
2. Большая советская энциклопедия. М., 1972. Т. 9. С. 450.
3. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1972. С. 7.
4. Марочкин С.Ю. Проблема эффективности норм международного права. Иркутск, 1988. С. 28.
5. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. С. 21.
6. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы эффективности советского права // XXIV съезд КПСС и проблемы повышения эффективности советского права. Казань, 1973. С. 5.
7. См.: Гойман В.И. Действие права (методологический анализ): автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 1992. С. 38–39.
8. См.: Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М., 1991.
9. См. например: Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000; Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Давыдова М.Л. Юридическая техника (общая часть): учеб. пособие. Волгоград, 2009; Белов В.А. Юридическая техника российского налогового законодательства (общетеоретический анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008; Илясов А.Н. Правоприменительная техника и правоприменительная технология (теоретико-правовой анализ): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; Краснов А.Н. Юридическая техника российского экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008 и др.
10. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 272.
11. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М., 1999. С. 367–371.
12. Власенко Н.А. Правила законодательной техники в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации // Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 176–183.
13. Тихомиров Ю.А. Законодательная техника: понятие и элементы // Законодательная техника / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 9.
14. См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М., 2007. С. 104–133.
15. Габбасов Р.А. Качество закона и вопросы регулирования оборота недвижимости // Бюллетень нотариальной практики. 2005. N 3. С. 34.

абсолютно закономерным. Следует согласиться с О.А. Гавриловым в том, что в правовом исследовании математические методы выполняют функции повышения точности выводов юридических наук, реализации принципов воспроизводства и повторяемости результатов научных исследований, повышения логической строгости мышления юристов. Условием эффективной возможности представления знаний в математической форме является определенность и стабильность моделируемых понятий, наличие в них регулярностей, системно-структурных схем²². Нас же интересует, прежде всего, возможность использования математических методов при оценке юридической, а впоследствии и социальной эффективности правового регулирования.

И.Н. Петров²³ одним из первых предложил использование для измерения эффективности отдельных норм формулу для выявления коэффициента абсолютной эффективности, которая выражается в отношении цели к результату и имеет следующий вид:

$$K_a = \frac{Ц}{Р}.$$

Однако рамки настоящей статьи не позволяют в полной мере осветить существующие в правовой

доктрине критерии оценки эффективности правового регулирования. Несомненно, математические методы оценки эффективности имеют практическое значение, их использование возможно для выявления объективных закономерных взаимосвязей правотворческой деятельности и правоприменительной практики, конкретно-социологические исследования, в свою очередь, должны служить основой для определения стратегии совершенствования законодательства²⁴.

В заключение стоит отметить, что качественное выявление эффективности правового регулирования представляет собой сложную задачу. Ее решение достигается не только с помощью специальных социологических исследований, но и путем привлечения усилий ученых-математиков, экономистов и политологов. Подводя итог вышесказанному, обратим внимание на то, что современная наука предлагает многообразие различных методов исследования эффективности, в то время как советские ученые правоведы стремились к созданию единой и универсальной методики исследования эффективности отдельных правовых норм и правовых институтов. ■

16. Пиголкин А.С. Язык закона: черты, особенности // Язык закона. М., 1990. С. 22.

17. Козырь О.М. Недвижимость в новом Гражданском кодексе России // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сборник памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 276.

18. Сырых Е.В. Общие критерии качества закона: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 200.

19. Аничкин Е.С. Эффективность конституционного законодательства Российской Федерации: (к вопросу о систематизации критериев) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 10. С. 4.

20. Порошин Е.А. Исполнимость нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 40.

21. Там же. С. 105.

22. См.: Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 122–123.

23. Петров И.Н. Ответственность хозорганов за нарушения обязательств. М.: Юрид. лит., 1974. С. 38–39.

24. См. например: Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 48–50.