



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОВ

Павел КИНДРАТ,
аспирант

Восточноевропейского национального университета имени Леси Украинки

Summary

The article is concerned with the development of methodological basis for evaluation of the efficiency of legislation and conceptualization of its foundations. The differentiation of approaches to ascertain the efficiency of laws was defined according to the stage of law making process where it is used. The existed foundations that define the efficiency of the law are analyzed and systematized with differentiation according to their social and legal efficiency. The foundations of evaluation of the efficiency of laws are added. The purpose of the process of evaluation of laws is grounded and its objectives are determined. The general foundations of evaluation of the efficiency of laws are formulated on basis of their purposes and objectives. The possibility of development of branch principles of evaluation of the efficiency which are determined by peculiarities of legal regulation of different branches of law is proved, using foundations which would be based on particularities of legal regulation of different branches of law is proved.

Key words: efficiency of the law, methodology, foundations of methodology, evaluation of the efficiency of laws, purpose of evaluation.

Аннотация

Статья посвящена разработке методологических основ оценки эффективности законодательства, в частности формулировке принципов оценки законов. Установлена дифференциация подходов к формированию эффективности законов в зависимости от стадии процесса законотворчества, на котором они используются. Проанализированы и систематизированы существующие принципы, которые определяют эффективность законов, установлена их принадлежность к социальной и юридической эффективности, а также дополнены принципы оценки эффективности законов. Обоснована цель процесса оценки законов и определены его задачи. На основе целей и задач установлены ключевые принципы оценки эффективности законов. Определена возможность формирования отраслевых принципов оценки эффективности, которая будет определять особенности правового регулирования различных отраслей права.

Ключевые слова: эффективность законодательства, методология, методологические принципы, оценка эффективности законов, цели оценки эффективности.

Постановка проблемы. К функциям юридической науки относятся: определение закономерностей развития и функционирования государства и права, научное прогнозирование путей дальнейшего развития государственно-правовых явлений, его промежуточных и конечных результатов, разработка теоретического инструментария для использования его в юридической практике. Одним из направлений практического применения теоретических наработок является научное обеспечение законотворческого процесса. По мнению Т. Тарахонич, оно должно сопровождаться системным пересмотром уже существующих и принятием новых правовых норм, которые соответствовали бы реалиям современности, способствовали преодолению негативных общественных явлений, сопровождалось созданием эффективного механизма правового регулирования [1, с. 11]. При этом необходимо применять такие критерии анализа законов, которые позволят определять необходимость и направление вносимых изменений.

Критерий эффективности закона соответствует этим условиям в силу

того, что он не только предусматривает всесторонность анализа реализации норм закона, но и обеспечивает обратную связь между потребностями общества и государственным регулирующим аппаратом.

Вопросы эффективности законов рассматриваются в трудах В. Никитинского, В. Сиренка, Т. Таранович, П. Рабиновича, Ю. Тихомирова, А. Харламова, Н. Онищенко, П. Недбайла, И. Самощенко, В. Аверьянова, В. Головченка и др. За несколько последних десятилетий исследования эффективности законов осуществлялось, за единичными исключениями, бессистемно и касались терминологических вопросов или анализа влияния тех или иных параметров закона на его общую эффективность.

Актуальность темы исследования определяется тем, что в основе осуществления любой научной деятельности лежит понимание теоретических предпосылок работы объектов исследования. Формулирование, обоснование и усовершенствование методологической базы является первоочередным шагом к получению качественного научного результата. В свою

очередь, методология базируется на терминологической определённости и понимании принципов функционирования объекта исследований.

Поэтому **целью и задачей статьи** является определение принципов эффективности законов и её оценки.

Изложение основного материала исследования. В сфере исследований эффективности законодательства давно созрела проблема формирования её методологии. При разработке методологии изучения какого либо процесса или явления сперва формулируют базовые идеи, которые определяют направление и методы его осуществления, а также формы его исследования.

Основу методологии составляют принципы. Для определения принципов оценки эффективности законов следует понять суть эффективного закона, а также определить цели и задачи осуществления оценки.

Многими учёными эффективность закона определяется как основной критерий качественного законодательства. Эффективные законы обеспечивают достижение своих целей с максимальной точностью и минимальными затратами.



Вопрос об эффективности конкретной нормы закона, а также закона в целом, возникает как на стадии его подготовки, так и в процессе применения. При этом можно выделить два основных подхода к изучению эффективности законов:

– первый подход предусматривает разработку определённого набора критериев и принципов, реализация которых в процессе создания закона обеспечит его эффективность;

– второй подход предусматривает создание системы критериев для оценки закона на предмет его эффективности, определение недостатков и формирование предложений по их устранению.

Несмотря на то, что каждый из названных методов ориентирован на разные стадии законотворческого процесса, они крепко связаны между собой, и развитие одного без другого является малоперспективным.

Проведённое исследование понятия «эффективность закона» [2] показало, что научное сообщество разделяет его на социальную и юридическую эффективность.

Социальная эффективность закона ориентирована на конечный объект его влияния – общество, определяя эффективность закона как соотношение результатов действия закона к его целям.

Юридическая эффективность закона ориентирована на сам закон, предполагая создание качественного и целостного закона, гармонически вписанного в правовую систему и учитывающего теоретические наработки и практический опыт. Часто можно встретить отождествление понятий «качественный закон» и «эффективный закон».

Такое разделение довольно условно в силу того, что социальная и юридическая эффективность дополняют друг друга, и только вместе позволяют получить полную картину эффективности закона.

Анализируя и систематизируя наличествующие представления об эффективности закона, можно вывести такие принципы:

1. Социальной эффективности:

– соответствия закона реальным потребностям и интересам тех субъектов, отношения между которыми он должен регулировать, – нормы закона должны регулировать те отношения, которые

нуждаются в этом на данном этапе или будут нуждаться в прогнозируемом будущем, а также чётко определять субъект, в интересах которого они создаются [3, с. 37];

– соответствия реальным возможностям осуществления закона – регулятивная функция должна реализовываться такими средствами, которые могут обеспечить действенный результат в регулируемой сфере;

– соответствия закона состоянию правосознания и морали общества – нормы закона должны максимально соответствовать доминирующему общественному мнению, учитывать отношение граждан к правовой системе в целом и склонность к исполнению правовых предписаний. Закон, использующий для своей реализации средства, негативные воспринимаемые в обществе, обречён быть неэффективным.

2. Юридической эффективности:

– нормативного закрепления доминирующих потребностей общества – предусматривает нормативное регулирование наличествующих противоречий, а также фиксацию в законодательной форме сложившихся правовых обычаев и прецедентов;

– определённости границ правового регулирования – сфера применения закона должна быть чётко определена и должны отсутствовать дублирующие положения;

– целостности законодательства – нормы закона должны соответствовать системе законодательства, нормативные и терминологические коллизии должны отсутствовать;

– совершенства юридической техники – предусматривает качественное и корректное форматирование структуры закона и содержания его норм;

– чёткости юридической ответственности за нарушение нормативных предписаний, механизма её реализации [4, с. 20–21];

– понятности законодательства – правовые нормы должны быть лингвистически грамотными, исключать неточную трактовку и быть понятными широкой общественности, а не только юристам [5];

– антикоррупционности – закон должен исключать возможность использования его для коррупционной деятельности. [6, с. 30].

Если обозначенные принципы применяются в рамках подхода по формированию эффективного закона на начальной стадии законотворческого процесса, то оценка эффективности закона может быть использована как на стадии создания закона, так и в процессе его реализации. Такая универсальность обуславливает особенности процедуры оценки эффективности законов и принципов, на которых она базируется.

Оценка эффективности законов на стадии их разработки (перспективная оценка) предусматривает анализ соответствия закона принципам эффективности.

Преимущественной же сферой применения оценки эффективности законов является анализ действующих законов (ретроспективная оценка). В этом случае наличествуют значительные преимущества при определении эффективности закона за счёт возможности определения реальных параметров эффективности, а не прогнозируемых или запланированных. В то же время расширяется список принципов, которые используются:

– прогнозируемости общественной реакции – предусматривает анализ степени соответствия общественной реакции на введение закона, запланированной на стадии его разработки. Поскольку каждый закон разрабатывается в соответствии с ожиданием определённой реакции общества, то этот принцип играет важную роль в вопросе определения целесообразности внесения изменений в закон или его отмены;

– экономичности правового регулирования – определяет соотношение полученных результатов к затраченным материальным ресурсам на их достижение;

– целостности нормативного обеспечения – отражает наличие предусмотренных законом подзаконных нормативных актов, а также наличие в них необходимых методов и средств к реализации закона.

Поскольку оценка эффективности закона есть результат процесса оценивания эффективности, то необходимо также определить принципы, на которых он базируется. Для этого целесообразно определить его цель и задачи.

Приняв за основу определение эффективности закона как соотношение



между совокупностью всех результатов действия закона и целями и задачами, можно прийти к выводу, что целью оценивания будет определение и анализ результатов действия закона и определение их соответствия заявленным целям и задачам. Но цели законов не всегда чётко сформулированы, а нахождение всех результатов действия именно исследуемого закона представляет собой довольно сложное задание. При этом не анализируется сам закон, а выявление элементов, ухудшающих эффективность закона, и формулирование предложений относительно их изменения для повышения общей эффективности закона, которое также должно быть частью целей оценивания, не происходит.

Исходя из этого, можно предположить, что альтернативой будет обозначение целей оценки эффективности законов как определение степени реализации принципов эффективности закона. В этом случае осуществляется обработка и анализ значительных массивов информации, что позволяет сделать выводы не только об общей эффективности закона, но и об эффективности отдельных его норм. Но такой подход оценивает закон преимущественно как нормативно-правовой акт и имеет очень слабую корреляцию с общественными эффектами от его реализации.

Учитывая вышесказанное, предлагается определить цель оценки эффективности законов как анализ результатов действия норм закона по отношению к его целям и существующих общественных нужд, а также формирование предложений о повышении эффективности путём исправления найденных недостатков.

Исходя из этого, задания оценки эффективности законов можно определить как:

- 1) определение целей и задач закона;
- 2) систематизация и анализ общественно значимых результатов реализации закона;
- 3) определение качественных параметров закона и анализ их соотношения с принципами эффективности закона;
- 4) определение элементов, ухудшающих эффективность закона;
- 5) формирование предложений относительно направлений и способов повышения эффективности закона.

Определив цели и задачи оценки эффективности закона, можно сформулировать такие его принципы:

– научности и практической обоснованности – оценивание эффективности должно осуществляться на основании теоретических разработок и практического опыта;

– последовательности – оценивание эффективности закона должно осуществляться в соответствии с продуманным и чётко проработанным планом исследований;

– комплексности исследований – в процессе оценивания необходимы использование и согласование значительного количества различных параметров и индикаторов различных аспектов реализации закона для получения качественной и объективной оценки;

– экспертности оценок – получение и обработка информации об общественных процессах происходит с привлечением экспертов и формированием экспертных оценок;

– разумности (целесообразности) предложений относительно внесения изменений в закон – предложения относительно направлений повышения эффективности закона должны базироваться на глубоком понимании общественных явлений, процессов и представлений о возможных эффектах от изменения закона. Если ожидаемый эффект не значителен, то внесение изменений не целесообразно.

Отдельно следует выделить принцип плановости оценки – оценивание эффективности законов должно происходить регулярно, с определённой периодичностью, для выявления изменений в общественном мировоззрении и восприятии закона и для поддержания его эффективности.

Выводы. Формирование методологии оценки эффективности законов – это длительный процесс, который для своего завершения требует не только комплексных научных исследований, но и проведения научных дискуссий по заданной теме. Определение методов и принципов оценивания эффективности законов является лишь первым шагом к достижению цели.

Оценка эффективности законов, как и сама эффективность закона, является комплексным понятием, которое может видоизменяться в зависимости от сферы применения. Рассмотренные в

рамках статьи принципы имеют обобщённый (универсальный) характер и не учитывают отраслевой специфики, что позволяет говорить о возможности формирования отраслевых принципов эффективности закона.

Изложенные материалы могут служить основой как для углубленной разработки принципов эффективности законов с отраслевой спецификой, так и для продолжения развития методологической базы её оценки в целом.

Список использованной литературы:

1. Тарахонич Т.І. Ефективність правового регулювання (питання теорії) / Т.І. Тарахонич // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 11–13.
2. Кіндрат П.В. Ефективність законодавства : понятійно-термінологічний аспект / П.В. Кіндрат // Правова інформатика – 2014. – № 3. – С. 55–59.
3. Тимченко Г.В. Мета ефективного законодавства / В.Г. Тимченко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 3. – Т. 1. – С. 36–38.
4. Рабінович П.М. Ефективність юридичних норм : загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження / П.М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1(52). – С. 13–21.
5. Харламов А. Об эффективности законов / А. Харламов // Право и жизнь. – 2010. – № 144(6) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.law-n-life.ru/arch/144-145/144-145-5.doc>.
6. Розенфельд Н.А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства / Н.А. Розенфельд. – К. : Юстиніан, 2009. – 48 с.