



Н. А. Сартаева*

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНОВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

*Executio juris non habet injuriam —
исполнение есть завершение и плод закона*

В юридической литературе под термином «эффективность» понимают различные понятия: результативность, оптимальность, правильность, обоснованность или целесообразность. Применительно к норме права эффективность связывают с результативностью, понимаемой как определенные последствия воздействия норм права на общественные отношения, в конечном итоге и являющимся важнейшим показателем социальной полезности и необходимости закона. С теми или иными вариациями такой подход можно проследить в большинстве научных определений, рассматривающих эффективность как отношение между фактически достигнутым результатом и той целью, для достижения которой принималось соответствующее решение.

Например, по мнению В. В. Лапаевой, эффективность закона — это соотношение между целями, содержащимися в законе правовых норм и результатом их реализации¹. Иначе, эффективность правовых норм должна показывать в какой степени их практическое применение приводит к реализации поставленных законодателем целей, получением конкретного намеченного результата.

В связи с чем, возникает проблема, связанная с разработкой критериев оценки эффективности правовых норм. В качестве таковых, по мнению И. С. Самощенко, В. И. Никитинского, А. Б. Венгерова можно использовать показатель частоты применения законов. Т. Гейгер и Э. Гирш предлагают оценивать эффективность правовой нормы через пропорциональное отношение количества фактов правомерного поведения к числу случаев противоправного. Согласно такому подходу получается, что эффективность нормы определяется исключительно ее влиянием на правовое поведение граждан. Иногда в качестве критерия эффективности той или иной правовой нормы выступает степень действенности ее практической реализации в деятельности правоприменительных органов². Таким образом, единого подхода к критериям эффективности закона еще не определено.

Кстати, вопрос разработки критериев эффективности законодательства в последнее время активно изучается в рамках социологии законодательства, родоначальниками которой принято считать Г. Спенсера и Ж. Карбонье. В современном понимании социология законодательства — это комплекс теоретических и эмпирических исследований в рамках юридической социологии (социологии права), направленных на социологическое обеспечение законотворчества. Исходя из этого, она необходима, чтобы:

- свести к минимуму возможное негативное действие закона;
- изучать условия общественной жизни, причинно-следственные связи, изменяющиеся принятым юридическим законом;
- показать, как закон влияет на судьбы людей;
- проанализировать реакцию общественного мнения на закон;

© Сартаева Н. А., 2007

* главный консультант отдела экспертизы Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан, Астана, Республика Казахстан, кандидат юридических наук, доцент

¹ Лапаева В. В. Социология права. — М., 2000. — С. 209.

² Касьянов В. В., Нечипуренко В. Н. Социология права. — Ростов на Дону, 2001. — С. 421-422.



— выявлять общественные сферы отношений, которые требуют законодательного регулирования³.

Дальнейшее развитие социологии законодательства во многом зависит от разработки критериев оценки эффективности принятых законов, характерных для национального законодательства. В первую очередь, это потребует проведения соответствующих научно-практических исследований, в числе которых проведение экспертных опросов.

Для осуществления системного и комплексного подхода в категорию экспертов должны входить представители:

- законодательной, исполнительной и судебной власти;
- юридической общественности;
- правоприменительных государственных органов;
- неправительственных организаций правозащитной и юридической направленности.

На основе анализа и обобщения результатов экспертных оценок можно разработать критерии оценки эффективности, при этом будет учтено мнение, как государственных структур, так и институтов гражданского общества, что представляется весьма важным.

Составными элементами процедуры определения эффективности законов должны стать:

- полнота, согласованность, своевременность, стабильность, качество и действенность закона;
- получение информации для анализа и выводов о достаточности и непротиворечивости закона нормативно-правовой основе;
- учет специфики закона, связанной с его прохождением (поступление — принятие), выявление и фиксация последующих дополнений, изменений, опротестований, обжалований или отмены;
- прогноз развития закона с учетом потребностей страны;
- соответствие закона принципам и нормам международного права.

Реализация вышеуказанной процедуры определяет и формирование соответствующей методики. Преломляя научный интерес к праву, формируемая методика должна представлять собой совокупность способов, приемов, направленных на определение эффективности правовых норм, закрепленных в законе. В числе методов, используемых при установлении эффективности законов, могут быть использованы:

- анализ содержания самого закона;
 - сравнительно-правовой анализ соответствия закона:
 - а) социально-политической и правовой ситуации в обществе;
 - б) национальному законодательству, а также международным нормам и стандартам.
- Выявление отличий и общих черт в правоприменительной практике в странах, где существуют аналогичные законы, изучение международного опыта.
- опрос лиц, на которых распространяется действие закона (общественное мнение). Суть применения этого метода состоит в том, что эффективность закона отражает общий уровень правовой культуры граждан и их правосознания, в конечном итоге, порождающих действенность закона;
 - статистические методы. Изучение статистических показателей в сфере, регулируемой законом до и после его принятия;
 - документальный метод, предполагающий анализ информации

³ Юридическая социология: Учебник для вузов. — М., 2000. — С. 136.



соответствующих государственных органов. Например, прокуратуры, в части осуществления надзора за исполнением законов на территории страны и рассмотрения обобщения жалоб и заявлений граждан и юридических лиц по исполнению этих законов;

— анализ материалов СМИ. Освещение в СМИ реализации того или иного закона играет не маловажную роль на его восприятие не только общественностью, но и государственных структур;

— опрос сотрудников правоприменительных и правоохранительных органов. Определение отношения лиц, непосредственно реализующих закон;

— анализ и опрос представителей НПО. Установление отношения неправительственного сектора к закону и его реализации.

При разработке методики определения эффективности законов необходимо учитывать, что законами регулируются многообразные общественные отношения и субъекты его реализации различны. В связи с чем, сама методика определения их эффективности должна быть в каждом конкретном случае специфичной, т.е. основываться на принципе дифференцированного подхода.

Важно, что процесс установления эффективности законов напрямую связан с проведением мониторинга законов. Под ним следует понимать систему постоянного отслеживания, включающую этапы планирования, подготовки, принятия, введение в действие закона, а также применение (при учете внесенных в него изменений и дополнений) и его исполнение в практической деятельности. Проведение мониторинга законов, прежде всего, позволяет органам всех ветвей государственной власти иметь комплексный в масштабах всей страны качественный анализ собственной деятельности по реализации своих государственно-властных полномочий.

В связи с чем, цель мониторинга принятых законов состоит в установление качественно новой устойчивой информационной связи между законодательной деятельностью и ее конечными результатами в целях совершенствования и развития системы законодательства в целом. Задачами проведения мониторинга законов можно определить:

- оценка эффективности действия законов;
- получение информации для комплексного анализа закона;
- выработка на основании результатов мониторинга предложений по его совершенствованию;
- совершенствование правоприменительной практики в деятельности государственных органов;
- вскрытие социальных причин их неэффективности.

Таким образом, мониторинг законов представляет собой важный механизм установления эффективности законов.

Следует отметить, что последние годы характеризуются заметным усилением влияния общественного мнения на законодательную сферу. Это обстоятельство необходимо учитывать и при проведении научных исследований в рассматриваемой сфере. Научный поиск может быть разделен на следующие направления:

1. Изучение общественного мнения в связи с подготовкой конкретных законопроектов и их обсуждением, создание эмпирической базы правотворческого процесса. Необходимость учета общественного мнения, ориентации на его состояние перед принятием того или иного законодательного акта, а также подготовкой населения к предстоящим неизбежным изменениям в законодательстве. Она обусловлена тем, что, как правило, если общественное мнение в ходе опроса склоняется к одобрению того или иного законопроекта, у



последнего больше шансов стать эффективным. Более того, учет общественного мнения позволит установить общественный контроль за деятельностью законодательных органов, а также прозрачность законотворческого процесса в целом.

Кстати, по этому поводу в социологии разработана структурно-функциональная схема, так называемый «паспорт — фактор», с помощью которого возможно выявление количественных характеристик, которые относятся к действию различных социальных факторов, их числу, направленности и мощности влияния. По данному «паспорту» эксперты могут установить это влияние, определив его степень (сильное, слабое или среднее). Действие фактора может определяться экспертами так же, как позитивное или негативное, в зависимости от того, способствовало оно или препятствовало достижению целей, стоящих при подготовке данного нормативного акта.

2. Исследование социальной и правовой эффективности уже принятых законов, а также вскрытие социальных причин их неэффективности. Здесь внимание следует акцентировать на исследовании отношения общественного мнения к уже вступившим в силу законодательным актам, эффективность действия последних, а также социальных помех, препятствующих нормальному отправлению их функций. Суть этого направления состоит в том, что важнейшим показателем социальной полезности и необходимости закона является его эффективность, которая зависит, во-первых, от содержания самого закона, его соответствия социально-политической и правовой ситуации в обществе. Во-вторых, отражает общий уровень правовой культуры граждан и их правосознания. В-третьих, качества деятельности правоприменительных и правоохранительных органов.

3. Прогнозирование потребности в правовом регулировании. Для прогнозирования перспектив правового развития необходимо иметь комплексное представление о перспективах развития всех связанных с ним элементов системы общественных отношений. Материалы поисковых прогнозных разработок должны включать в себя изучение общественного мнения, ориентированное на выявление оценки существующего положения дел в соответствующей сфере социальной жизни, его возможной реакции как на сохранение этого положения, так и на социальные последствия новых правовых решений.

В завершении хотелось бы сказать, что предлагаемая статья есть стремление автора с научно-теоретических позиций подойти к исследованию проблем эффективности закона, дать отдельные отправные положения для дальнейшего рассмотрения этой проблемы.

