

А.Л. Савенок, заместитель начальника Академии МВД Республики Беларусь по учебной работе, кандидат юридических наук, доцент

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВА

Рассматриваются вопросы становления и развития теории эффективности права. Отмечается, что термин «эффективность действия права» употребляется в самых различных значениях: как оптимальность самого права; как положительные результаты его действия; как отношение между фактически достигнутым результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы; как любые последствия, возникающие в связи с осуществлением закона. Одни ученые связывают содержание понятия эффективности только с правотворчеством или с внутренним качеством норм. Другие по сути дела отождествляют действенность правового регулирования и эффективность норм. Третьи рассматривают эффективность как результат лишь действия норм, а качество самих норм – только как условие ее достижения, либо вообще как самостоятельное явление. По мнению автора, эффективность действия права необходимо изучать с позиций исследования всего механизма правового регулирования. С этих позиций организация процесса создания и эффективного действия уголовного закона должна отвечать определенным условиям. Как представляется, они могут быть разделены: а) на условия, обеспечивающие его эффективное формирование; б) условия, обеспечивающие его высокое качество; в) условия, обеспечивающие эффективность его реализации.

Вопросам изучения эффективности правовых установлений в научной литературе в конце XX в. уделялось значительное внимание [29; 30; 31]. Анализ подходов к изучению эффективности свидетельствует, что эта задача оказалась крайне трудной, что, на наш взгляд, во многом объясняется многоаспектностью этой проблемы, различным характером правовых объектов исследования, многообразием подходов к решению возникающих вопросов.

В настоящее время исследование эффективности рассматривается как самостоятельная проблема, целью изучения которой является повышение практической отдачи предлагаемых юридической наукой теоретических и практических решений. Перед учеными раскрыты возможности научного познания эффективности на современном методологическом уровне, что дает надежду на получение более достоверных результатов при значительном снижении затрат. Кроме того, использование новейших приемов и методов научного исследования эффективности требует значительных усилий не отдельных ученых, а их коллективов, специально нацеленных на разработку не только теоретических основ, но и конкретных практических рекомендаций.

Исследование эффективности правовых установлений необходимо начинать с полного и глубокого рассмотрения содержания данного понятия. Изучая различные правовые явления и процессы, исследуя многообразие проявлений правовой действительности, необходимо опираться на понятия, чтобы правильнее подойти к объекту исследования. Научные юридические понятия – это не только итог, но и средство, инструмент познания правовых явлений и процессов. Выраженные в определениях, научные юридические понятия часто используются в законодательной деятельности. Поэтому в литературе справедливо указывается, что юридические определения соответствующих научных юридических понятий должны быть безукоризненными с точки зрения их содержания, строгости, четкости, ясности стиля и языка [9, с. 167]. От правильности определений соответствующих юридических понятий во многом зависит качество разработки той или иной отрасли юридической науки, а также процесс применения правовых норм.

При анализе эффективности доминируют оценочные понятия. Во многом она описывается с использованием гносеологических терминов. Этимологически понятие «эффективный» означает «дающий эффект, действенный» [24, с. 745], что предполагает получение желаемого результата, на достижение которого направлены определенные действия, но не любой эффект, а заранее намеченный, полезный, приводящий к нужным результатам; отсюда эффективность – это результативность действия [3, с. 286]. В связи с этим лексическое толкование понятий «эффект» и «эффективный» целесообразно осуществлять при помощи слова «действие», не отождествляя их [27, с. 31–33].

Право выступает не только как совокупность правовых норм, но и их действие, реализация, практическое регулирование соответствующих общественных отношений. Оно является объективной

реальностью. Но не все реально существующие правовые нормы реализуются. Как указывает Д.А. Керимов, нужно отличать существование правовых норм от их действия. Для их разграничения ученый вводит понятие действительности права. По его мнению, под действительностью права следует понимать лишь ту совокупность (систему) его норм, которые, отражая потребности общественной жизни, фактически действуют, реализуются, определенным образом регулируют соответствующие общественные отношения [7, с. 13]. Не останавливаясь отдельно на исследовании проблемы действия и реализации правовых установлений, полагаем все же более целесообразным употребление терминов «эффективность действия правовых норм», «эффективность действия закона» и т. д. В то же время еще раз подчеркнем, что употребление этих терминов носит условный характер. Как верно отметила В.В. Лапаева, право само не действует, действуют люди – в соответствии с правом или нарушая его [14, с. 203].

Термин «эффективность действия права» (правовых норм, нормативных правовых актов) в юридической литературе употребляется достаточно широко. Однако единых подходов к тому, что следует понимать под эффективностью правовых установлений, в настоящее время нет. И.Г. Филановский и В.Н. Бурлаков все существующие суждения по данному вопросу сводят к четырем основным точкам зрения [28, с. 104]. И.Я. Дюрягин и Л.Х. Мингазов указывают на три концепции эффективности [5, с. 132; 18, с. 11]. По-разному раскрывается проблема эффективности права и в других работах [6; 27]. Между тем именно установление содержания понятия эффективности предопределяет объем и характер тех исследований, которые необходимо осуществить для ее изучения.

Как представляется, всякое определение должно удовлетворять практическим потребностям исследования или использования конкретного предмета. В реальности могут существовать различные определения одного и того же предмета, если разнообразны практические потребности. Применительно к теме исследования это может явиться результатом отраслевых различий в подходе к потребностям в определении эффективности действия права. Как правильно отмечается в зарубежной социологической литературе, «...проблема эффективности действия права должна рассматриваться с учетом специфики отраслей права. Эффективность действия права будет несколько различной в областях уголовного, гражданского, административного или международного права» [21, с. 313].

Понятие «эффективность» носит универсальный характер. Оно распространяется на любые управляемые и самоуправляемые системы и подсистемы – социальные, биологические, неорганические – как сложные, так и простые [20, с. 165]. Первоначально, когда юридическая наука только начинала обсуждение проблемы эффективности действия права, это понятие частично или полностью отождествлялось с оптимальностью, правильностью, обоснованностью, целесообразностью самих норм права и их правовых предписаний [10, с. 143]. При этом отмечалось, что эффективность действия права определяется прежде всего тем, насколько оно точно и полно отражает и правильно предусматривает реализацию объективных возможностей в соответствии с познанными закономерностями общественного развития [8, с. 31]. Однако при помощи этих понятий определить эффективность нельзя. Так, например, оптимальность характеризует не саму эффективность как таковую, а лишь ее определенную степень. В дальнейшем эффективность права стала связываться с результативностью его действия. «Понимание эффективности законодательства как результативности его действия, – пишет В.П. Грибанов, – представляется хотя и самым общим, но тем не менее приемлемым понятием» [4, с. 8–9]. М.П. Лебедев под эффективностью правового воздействия на общественные отношения понимает получение наибольшего результата в достижении цели данного правового предписания. Это означает, что наступление предусмотренных тем или иным законодательным актом последствий должно происходить, во-первых, при использовании всех имеющихся возможностей, и прежде всего связанных с развитием демократизма, творческой инициативы и активности трудящихся, во-вторых, при максимальной экономии сил, средств и резервов, в-третьих, при полном использовании достижений науки и передового опыта. При этом М.П. Лебедев рассматривал эффективность как в правотворчестве, так и в реализации правовых предписаний [15, с. 22–24].

А.С. Пашков и Д.М. Чет, рассматривая вопрос о совершенствовании законодательства, справедливо указывают, что это прежде всего проблема выявления его эффективности. По их мнению, эффективность правового регулирования – это его действенность, результативность, то есть способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении. Они также полагают, что об эффективности нормы следует судить по тому, насколько применение нормы способствует совершенствованию общественных отношений, укреплению правопорядка, предупреждению правонарушений. Как указывают эти авторы, для норм, носящих правоохранительный характер, свидетельством эффективности является не интенсивность их применения, а сокращение или отсутствие благодаря их существованию соответствующих правонарушений [19, с. 3–7].

В ходе научной дискуссии было высказано мнение, что под эффективностью действия правовых норм следует понимать отношение между фактически достигнутым результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы [23, с. 19]. С теми или иными вариациями это положение встречается во многих приводимых в литературе определениях. Являясь наиболее последовательными сторонниками целевой трактовки эффективности, И.С. Самощенко и В.И. Никитинский указывают, что «...с точки зрения процесса управления обществом эффективность правовых норм неразрывно связана с их действием, реализацией» [22, с. 4]. Отсюда реализация норм есть неизбежное достижение ими своих целей, которые являются оценкой их эффективности.

Универсальность приведенного понятия позволило ему быть применимым не только для определения эффективности отдельных норм, но и самых различных правовых комплексов. Представляя собой существенное достижение юридической науки, целевая концепция эффективности тем не менее не безупречна, поскольку ее правовое содержание зависит от того, что понимается под целями правовых установлений, а это вопрос дискуссионный. Кроме того, нельзя обойти вниманием высказанное в литературе суждение о том, что отношение между фактически достигнутым результатом и целью есть формула для измерения эффективности, а не сама ее эффективность [31, с. 174]. Представляя собой не разовое управленческое решение, а действующее длительное время предписание, правовые нормы воздействуют на мотивацию человеческих поступков. Принятие правовой нормы – это не только, а подчас и не столько средство достижения конкретной цели, сколько изменение социальной ситуации, в которой действуют люди. Вследствие этого оценка эффективности действия права с точки зрения достижения цели носит ограниченный характер.

Изучая проблему истинности норм права, В.М. Баранов отмечает, что выдвигание для эффективности в качестве родового понятия «отношение», вряд ли правильно. Родовым для эффективности правовых установлений является понятие «свойство», поэтому, по его мнению, более полным в рассматриваемом контексте является определение, в котором под эффективностью нормы права понимается такое свойство, которое выражает меру ее пригодности своевременно при определенных социальных затратах вызвать достижение конкретного научно обоснованного положительного результата [2, с. 284–287].

Ф.Н. Фаткуллин под эффективностью действия правовых норм понимает их способность с наименьшими издержками положительно воздействовать на общественные отношения и на установки их участников в заданном направлении при тех социальных условиях, которые реально существуют в период их действия в стране. Им также выделяются четыре степени (уровня) эффективности правовых норм: неэффективные, малоэффективные, среднеэффективные, высокоэффективные [25, с. 6; 26, с. 22–33].

Исследуя вопросы теории эффективности правовой нормы, В.А. Козлов выделяет два вида эффективности правового регулирования – социальную и юридическую. Он отмечает, что под социальной эффективностью норм следует понимать способность обеспечивать достижение социально полезной и объективно обоснованной цели этой нормы с помощью морально допустимых оптимальных средств и при минимальных социальных издержках. Непременным же компонентом социальной эффективности права и отдельной нормы является юридическая эффективность, под которой следует понимать ее способность обеспечивать использование предусмотренных прав (возможностей) и точное исполнение установленных нормой обязанностей [12, с. 7–9].

В специальной литературе указываются и более общие понятия эффективности. Так, например, Д.А. Керимов подчеркнул, что в сущности эффективность действия права есть не что иное, как степень реализованности необходимой правовой возможности [11, с. 351]. В.А. Федосова эффективность норм определяет как их способность и пригодность оказывать посредством специфических юридических методов и способов максимально возможное положительное воздействие на общественные отношения [27, с. 32]. О.Э. Лейст под эффективностью права понимает его осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью (беспробельными связями материально-правовых и процессуальных норм), соразмерностью социальных целей норм и юридических средств их достижения, обеспеченностью права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов [16, с. 93].

Рассмотренные выше подходы и мнения к содержанию понятия эффективности правовых установлений, несомненно, являются существенным вкладом в становление и развитие теории эффективности. Как видно, термин «эффективность действия права» употребляется в самых различных значениях: как оптимальность самого права; оптимальность его действия; положительные результаты его действия; отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы; любые последствия, возникающие в связи с осуществлением закона. Кроме того, одни авторы связывают содержание понятия

эффективности только с правотворчеством или внутренним качеством норм, другие отождествляют действенность правового регулирования и эффективность норм, третьи рассматривают эффективность как результат лишь действия норм, а качество самих норм – только как условие ее достижения либо вообще самостоятельное явление.

Однако необходимо учитывать, что исследование отдельных сторон эффективности имеет свои пределы. В этом можно убедиться после ознакомления с опубликованными в последнее десятилетие работами. Их авторы в основном лишь интерпретируют в различных вариантах все то, что было разработано в 70–80-е гг. прошлого века. Исключение составляют лишь отдельные исследования [14; 17]. Если и далее продолжать развитие теории эффективности в том же направлении, то следует ожидать появления интенсивных дискуссий, касающихся преимуществ тех или иных определений или формулировок, увеличение удельного веса догматизма и уменьшения практической пользы. В связи с этим дальнейшее изучение эффективности правовых установлений в прежнем ракурсе неизбежно приведет к повторению аргументации и выводов. Следовательно, не отказываясь от продолжения конкретных исследований эффективности, необходимо искать новые подходы к ее изучению.

Анализ различных точек зрения на проблему эффективности правовых установлений показывает, что многие ученые рассматривают ее применительно к отдельным элементам механизма правового регулирования. Значение же правового регулирования как единого механизма недооценивается. Понимая под механизмом правового регулирования взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения, С.С. Алексеев указывает на две его стороны. Во-первых, это обеспечение при помощи совокупности правовых средств правового воздействия на общественные отношения и, следовательно, обеспечение эффективности правового воздействия. Во-вторых, это внутреннее строение механизма, его отдельные элементы (части), взятые в соотношении [1, с. 30]. Следовательно, обеспечение эффективности воздействия права на общественные отношения является важнейшей стороной механизма правового регулирования, включающего три этапа: 1) формирование правовых норм; 2) их действие (в том числе возникновение правоотношений); 3) реализацию субъективных прав и обязанностей, составляющих содержание правоотношений [13, с. 67–68]. Соответственно, этот механизм состоит из трех основных элементов: юридических норм, правоотношений, актов реализации субъективных прав и обязанностей [1, с. 34]. Только обеспечив эффективность каждого элемента механизма правового регулирования, можно обеспечить эффективность действия правовых установлений. Для каждого из указанных элементов понятие эффективности будет иметь свою особенность. Однако это не исключает выработку и общего его понятия.

Необходимо отметить, что теоретические исследования механизма правового регулирования, направленные на изучение только указанных выше элементов, не дадут нужного эффекта. Важными предпосылками изучения эффективности является ориентация на реально существующее правовое сознание граждан. Практика показывает, что уровень правосознания значительно влияет на эффективность действия уголовного закона. Таким образом, эффективность действия уголовного закона необходимо изучать с позиций исследования всего механизма уголовно-правового регулирования. И хотя в настоящее время этот вопрос комплексно не исследован, организация процесса создания и эффективного действия уголовного закона должна отвечать определенным условиям. Как представляется, они могут быть разделены на условия, обеспечивающие его эффективное формирование, высокое качество и эффективность его реализации.

Библиографические ссылки

1. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования / С.С. Алексеев. М. : Юрид. лит., 1966.
2. Баранов, В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики / В.М. Баранов. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1989.
3. Большая советская энциклопедия / глав. ред. С.И. Вавилов. 2-е изд. М. : Большая совет. энцикл. издательство, 1957. Т. 49.
4. Грибанов, В.П. Общие вопросы методологии исследования эффективности гражданского законодательства / А.М. Беляков [и др.] // Эффективность гражданского законодательства ; под ред. В.П. Грибанова. М. : Изд-во МГУ, 1984.
5. Дюрягин, И.Я. Право и управление / И.Я. Дюрягин. М. : Юрид. лит., 1981.
6. Зелепукин, А.А. Проблемы эффективности российского законодательства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.А. Зелепукин. Саратов, 2000.
7. Керимов, Д.А. Категории действительности и возможности в праве / Д.А. Керимов // Совет. государство и право. 1968. № 8.
8. Он же. Категория цели в советском праве / Д.А. Керимов // Правоведение. 1964. № 3.
9. Он же. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. М. : Аванта+, 2000.
10. Он же. Свобода, право и законность в социалистическом обществе / Д.А. Керимов. М. : Госюриздат, 1960.
11. Он же. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. М. : Мысль, 1972.
12. Козлов, В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12710 / В.А. Козлов; ЛГУ. Л., 1972.

13. Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. М. : Юрид. лит., 1978.
 14. Лапаева, В.В. Социология права / В.В. Лапаева; под ред. В.С. Нерсесянца. М. : Норма, 2000.
 15. Лебедев, М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения / М.П. Лебедев // Совет. государство и право. 1963. № 1.
 16. Лейст, О.Э. Сущность права: Проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст. М. : ИКД Зерцало-М, 2002.
 17. Малько, А.В. Эффективность правового регулирования / А.В. Малько // Правоведение. 1990. № 6.
 18. Мингазов, Л.Х. Эффективность норм международного права / Л.Х. Мингазов. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1990.
 19. Пашков, А.С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А.С. Пашков., Д.М. Чечот // Совет. государство и право. 1965. № 8.
 20. Петрухин, И.Л. Теоретические основы эффективности правосудия / И.Л. Петрухин, Г.П. Батуров, Т.Г. Морщакова. М. : Наука, 1979.
 21. Подгурецкий, А. Очерк социологии права / А. Подгурецкий ; пер. с пол. ; под общ. ред. А.Р. Ратинова. М. : Прогресс, 1974.
 22. Самощенко, И.С. Изучение эффективности действующего законодательства / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Совет. государство и право. 1969. № 8.
 23. Самощенко, И.С. О понятии эффективности правовых норм / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Ученые записки ВНИИ СЗ. М., 1969. Вып. 18.
 24. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М.: Рус., яз., 1988.
 25. Фаткуллин, Ф.Н. Проблемы эффективности советского права / XXIV съезд КПСС и проблемы эффективности советского права / Ф.Н. Фаткуллин и [др.] ; науч. ред. Д.И. Фельдман, В.П. Малков. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1973.
 26. Фаткуллин, Ф.Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1977.
 27. Федосова, В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В.А. Федосова. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984.
 28. Филановский, И.Г. Проблемы эффективности уголовного права / И.Г. Филановский, В.Н. Бурлаков // Вестн. ЛГУ. 1975. № 11.
 29. Эффективность действия правовых норм / А.С. Пашков [и др.]. Л. : Изд-во ЛГУ, 1977.
 30. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев [и др.]. М. : Юрид. лит., 1980.
 31. Эффективность применения уголовного закона / В.Н. Кудрявцев [и др.]. М. : Юрид. лит., 1973.
-