

Мещерякова Анжела Валерьевна**Meshcheryakova Anzhela Valeryevna**

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Северо-Кавказского федерального университета

PhD in History, Associate Professor, Theory and History of State and Law Department, North Caucasus Federal University

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

THE PROBLEM OF THE EFFECTIVENESS OF LEGISLATION

Аннотация:

В статье рассматривается проблема эффективности законодательства с точки зрения современных подходов и практик ее научной разработки и методов разрешения. Цель исследования состоит в том, чтобы не только оценить некоторые аспекты состояния системы обеспечения действенности законодательства и правотворчества в целом, но и показать возможные направления перспективных научных разработок и практических решений этого вопроса. В статье обозначено, что существующие методики определения критериев эффективности законодательства должны быть дополнены до более широкого перечня и учитывать опыт правового мониторинга и преодоления трудностей при совершенствовании законодательства других стран. Проблема результативности законодательства рассматривается как общая и характерная для современной политико-правовой жизни во многих государствах. Один из выходов видится в том числе в разработке и реализации профильной дискуссионной платформы при высших законодательных органах.

Ключевые слова:

закон, эффективность законодательства, правотворчество, критерии эффективности, функции закона, цели закона, транспарентность законодательства, правовая обеспеченность.

Summary:

The paper deals with the problem of the effectiveness of legislation in terms of modern approaches and practices of its scientific development and solution techniques. The purpose of the study is not only to identify several aspects of ensuring the effective legislation and lawmaking in general but also to demonstrate possible areas of prospective scientific developments and practical solutions to this issue. The paper notes that existing approaches to determining the efficiency criteria for legislation should be supplemented by a broader list that has regard to legal monitoring and legislative improvements of other countries. The legislative effectiveness is considered as a common challenge typical for modern political and legal life in many states. It can be solved when developing and implementing a specialized discussion platform at the supreme legislative bodies.

Keywords:

law, effectiveness of legislation, lawmaking, efficiency criteria, functions of law, purposes of law, transparency of legislation, legal security.

Действующее законодательство любого современного государства представляет собой массив различных правовых актов и норм, которые в совокупности осуществляют функцию социальной регуляции. Законодательство (в широком смысле, включая всю совокупность властно-распорядительных актов) в настоящей политико-правовой жизни является главным инструментом обеспечения устойчивого порядка и его надлежащего функционирования. При этом сама по себе множественность правовых актов и их количественный состав прямо не способствуют достижению того состояния, которое можно было бы охарактеризовать как правовое и устойчивое. Как справедливо отмечено в юридической литературе по проблематике эффективности законодательства, в значительной степени реализация законодательных функций зависит не только от того, что властно-распорядительные требования получают форму закона, но в первую очередь от того, что закон разрабатывается, формулируется, принимается и осуществляется как осознанный и необходимый результат эффективной правовой политики государства, опирающийся на лучшие достижения правовой науки и рекомендации правовой практики [1, с. 17, 21]. Закон как некий итог «обычной» трудовой деятельности законодателя зачастую превращается в совершенно непригодный материал для выполнения своей основной задачи – регулировать и упорядочивать общественные отношения и процессы, а также с трудом поддается рациональному научному анализу. В частности, речь идет о том, что совершенно недопустимой должна быть признана весьма распространенная практика принятия законов лишь для демонстрации продуктивности деятельности законодателя. Форму и силу закона должны приобретать лишь те идеи и проекты, которые, опираясь на жизненно важные потребности и цели, подвергаются тщательной профессиональной разработке и обсуждению, а не только процедурно-бюрократическим формальностям.

Актуальным в наши дни становится и другое требование, а именно – обеспечение эффективности законодательства не в форме деклараций и политических обещаний, а на деле, в реальной политико-правовой практике. Проблема эффективности законодательства отнюдь

не нова. Она сопровождает весь путь развития политической и правовой мысли [2]. Во все времена предпринимались попытки сопоставить закон с требованиями справедливости, целесообразности, результативности и т. п.

С 1970-х гг. в правовой науке как самостоятельное направление юридических исследований стало разрабатываться специальное «учение о законодательстве» [3], главная задача которого – поиск ответов на вопросы о том, какое законодательство следует считать эффективным, каковы критерии эффективности и какие оценки лежат или должны лежать в основе соответствующего анализа действенности разрабатываемых, принимаемых и реализуемых законодательных актов. В некоторых аспектах «учение о законодательстве» нередко выходит за пределы собственно законодательной проблематики и пытается вобрать ключевые темы общей теории права и даже философии права. Такая практика не может рассматриваться как положительная и вряд ли способствует разработке и поиску решений проблемы эффективности законодательства и законодательной деятельности. Однако, аккумулируя знания о наиболее продуктивных способах и средствах законодательной политики и практики, разработке и реализации эффективного законодательства, критериях оценки такой эффективности, «учение о законодательстве» (с учетом традиций российского правоведения XIX в. можно сказать – законоведение) не только дополняет цикл юридических наук и дисциплин, посвященных проблематике законодательства, но и способствует пересмотру традиционных подходов к анализу эффективности законодательства и его совершенствованию.

Учитывая накопленный опыт разработки проблемы действенности законодательства, сегодня в качестве актуальной задачи представляется требование выработать такие критерии и способы ее оценки, которые бы справлялись с так называемым «поточным» законодательством, реализуемым в виде «пакетов», «серий» и иных претендующих на количественную масштабность практик внесения, обсуждения и принятия новых законов. При этом последний должен рассматриваться в первую очередь как итог ответственной политической и юридической деятельности, оценка эффективности которого должна базироваться на формулировании и осуществлении конкретной целевой программы или функции. Несомненно, что закон как некая программа должного в общественной жизни характеризуется наличием тех исходных параметров, которые закладываются на этапе его разработки и принятия, и тех показателей, которые отражают его реальное действие в политико-правовой жизни, начиная от включенности в структуру системы права (гармонизацию, согласование, взаимодействие) и заканчивая конкретными результатами воздействия на регулируемые общественные отношения и процессы.

В зарубежной юридической литературе проблема «перехода» количества законодательства в его другое состояние – качество – обозначается как насущная политико-правовая задача, от решения которой зависят стабильность институтов правового и социального государства и даже сохранение этих моделей как таковых. В частности, речь идет о том, чтобы «сократить явно чрезмерное, с трудом обозрешимое и через это оказывающее ограничивающее, стесняющее воздействие законодательство, а его качество сделать более целеориентированным и действенным» [4, S. 165]. По мнению многих экспертов, в настоящее время «в теории и практике имеются многочисленные средства, чтобы достичь цели эффективного и "лучшего законодательства"» [5, S. 18]. В качестве подобных инструментов фигурируют «большая транспарентность, большая соучастность заинтересованных лиц, саморегулирование, более быстрые и основательные методы разработки, формулирования и внедрения законодательства» [6, S. 36].

В связи с этим любопытно рассмотреть решение Европейского совета – «Соглашение о совершенствовании правотворчества» (better law-making agreement) 2002 г. [7]. По замыслу разработчиков, этот документ должен был улучшить методы издания правовых предписаний и норм Евросоюза, а также обеспечить, чтобы «правовые положения ЕС были более полезны гражданам и предприятиям» [8]. При этом целью договора является «формирование более транспарентного, открытого для учета разных интересов, легко понимаемого законодательного процесса» [9]. Важным аспектом характеристики целей соглашения выступает то обстоятельство, что его авторы используют понятие «улучшенное регулирование», или «интеллектуальное регулирование». Его смысл состоит в том, чтобы при разработке правовых актов можно было достоверно установить, что «цели правотворчества могут быть достигнуты с наименьшими расходами и управленческими затратами» [10].

Анализ соглашения ЕС о совершенствовании правотворчества показывает, что ключевой задачей является обеспечение открытости и транспарентности политических решений, которые «опираются на самые достоверные факты и создаются с учетом мнений всех заинтересованных лиц» [11]. Важно отметить, что совершенствование законодательства и правотворчества в контексте этого документа охватывает весь политический цикл – «проектирование и подготовку, принятие, осуществление, применение, проверку эффективности и переработку» [12]. При этом для каждой фазы имеются определенные принципы, цели, инструменты и методы, которые в совокупности позволяют обеспечить наилучший вариант правотворчества и эффективного законодательства.

В пояснительных материалах и последующих отчетах о реализации соглашения ЕС о совершенствовании законодательства подчеркивается, что действующие механизмы и подходы к правотворчеству, используемые в практике ЕС, являются зачастую сложными и продолжительными. Кроме того, речь идет не о совершенствовании правотворчества ради правотворчества, а о том, чтобы наряду с улучшением качества принимаемых правовых актов обеспечивалась ориентированность как правотворчества в целом, так и конкретных правовых актов на «потребности общества, предприятий и отдельных граждан» [13].

Очевидно, что формула «идеального закона», который бы формой, содержанием, проектируемыми и достигнутыми целями удовлетворял бы всем возможным требованиям, весьма сомнительна. Однако реальное обеспечение качества законодательных политики и практики в форме принятия ответственных законов и осуществление контроля за их эффективностью являются не только желаемыми, но и необходимыми целями и приоритетами текущей политико-правовой ситуации не только в России, но и, как показывает анализ, в ряде зарубежных стран. Законодатель в состоянии написать «хороший» или «относительно хороший» закон, удовлетворяющий определенному количеству требований. В связи с этим следует разработать оценочные критерии эффективности законодательства и совершенствования правотворчества. Эффективность не должна пониматься как некое общее требование действенности, т. е. с точки зрения осуществления всех норм законодательного акта. Важными условиями в данном отношении являются комплексы параметров, которые могут дать более или менее удовлетворительную оценку эффективности законодательства. В частности, речь идет о целях и формах законодательной практики, целесообразности, относимости и соразмерности законодательного регулирования, транспарентности, однозначности, ясности, эффективности, действенности и др.

В современных трудах в более широком контексте справедливо подчеркивается значимость эффективности права и определения ее критериев. Так, по мнению С.А. Жинкина, «важно вывести проблему эффективности права на новый уровень, исследовать ее не только в связи с экономическими условиями жизни общества, интересами классов и целями государства в данный исторический момент, выраженными в конкретных нормах законодательства, но и в аксиологическом, антропологическом, психологическом ракурсах» [14, с. 2].

Представленный анализ некоторых современных подходов и практик, касающихся проблемы повышения эффективности законодательства и правотворчества в целом, позволяет сделать вывод, что для решения данной проблемы целесообразно развитие профильной платформы при высших законодательных органах (возможно, по образцу так называемой REFIT-Platform [15]). На ее базе должно осуществляться широкое взаимодействие экспертно-аналитических групп и центров, отдельных специалистов для достижения продуктивного диалога заинтересованных лиц по всем актуальным требованиям совершенствования правотворчества, в первую очередь с точки зрения принципов ответственности, соразмерности, транспарентности, правовой надежности и гарантированности.

Ссылки:

1. Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства. М., 2009. 160 с.
2. Глухарева Л.И. Эффективность законодательства: понятие и показатели // Эффективность законодательства в современных социально-экономических условиях. М., 2010. С. 63–68 ; Горбань В.С. Оценка эффективности законодательства как насущная проблема законодательной политики // Наш трудный путь к праву : материалы философско-правовых чтений памяти академика В.С. Нерсесянца. М., 2006. С. 371–382 ; Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства / под ред. Я.А. Куник. М., 1993. 56 с.
3. Hill H. Einführung in die Gesetzgebungslehre. Heidelberg, 1982. 178 S. ; Karpen U. Gesetzgebungslehre – neu evaluiert. 2., erw. Aufl. Baden-Baden, 2008. 255 S. ; Noll P. Gesetzgebungslehre. Reinbek bei Hamburg, 1973. 313 S.
4. Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle / hrsg. von W. Kluth. Hamburg, 2014. 1050 S.
5. Hotz R. Methodische Rechtsetzung: eine Aufgabe der Verwaltung. Zürich, 1983. 395 S.
6. Ibid. S. 36.
7. Better Law-Making Agreement [Электронный ресурс] // Council of the EU. European Council. 2018. March 14. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/better-regulation> (дата обращения: 24.10.2018).
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение : дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. 401 с.
15. The Role, Structure and Working Methods of the REFIT Platform [Электронный ресурс] // European Commission. 2018. URL: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform> (дата обращения: 24.10.2018).

References:

- 'Better Law-Making Agreement' 2018, *Council of the EU. European Council*, March 14, viewed 24 October 2018, <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/better-regulation>>.
- Glukhareva, LI 2010, 'The Effectiveness of Legislation: the Concept and Indicators', *Effektivnost' zakonodatel'stva v sovremennykh sotsial'no-ekonomicheskikh usloviyakh*, pp. 63-68, (in Russian).
- Gorban, VS 2006, 'Assessing the Effectiveness of Legislation as an Urgent Problem of Legislative Policy', *Nash trudnyy put' k pravu: materialy filosofsko-pravovykh chteniy pamyati akademika V.S. Nersesyantsa*, Moscow, pp. 371-382, (in Russian).
- Gorban, VS 2009, *The Concept, Theory and Problems of Developing a Common Concept of the Effectiveness of Legislation*, Moscow, 160 p., (in Russian).
- Hill, H 1982, *Einführung in die Gesetzgebungslehre*, Heidelberg, 178 S., (in German).
- Hotz, R 1983, *Methodische Rechtsetzung: eine Aufgabe der Verwaltung*, Zürich, S. 36, (in German).
- Karpen, U 2008, *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert*, 2., erw. Aufl., Baden-Baden, 255 S., (in German).
- Kluth, W (hrsg.) 2014, *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Hamburg, 1050 S., (in German).
- Noll, P 1973, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg, 313 S., (in German).
- Polenina, SV & Kunik, YaA (eds.) 1993, *The Quality of the Law and the Effectiveness of Legislation*, Moscow, 56 p., (in Russian).
- 'The Role, Structure and Working Methods of the REFIT Platform' 2018, *European Commission*, viewed 24 October 2018, <<https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform>>.
- Zhinkin, SA 2009, *Effectiveness of Law: Anthropological and Value Measurement*, D.Phil. thesis, Krasnodar, 401 p., (in Russian).