

А. М. Асадов, Т. В. Драженберг

К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ТРАДИЦИИ И ИННОВАЦИИ

A. M. Asadov, T. V. Drahenberg

REVISITING THE EFFECTIVENESS OF LEGAL REGULATION: TRADITIONS AND INNOVATIONS

В статье авторами рассмотрены проблемы определения эффективности правового регулирования, основные подходы к решению указанного вопроса, отмечены основополагающие моменты в оценке эффективности правового регулирования, включая исследование таких дефиниций, как цели, результат и издержки правового регулирования.

Ключевые слова: эффективность правового регулирования, критерии эффективности правового регулирования, цели, результат, издержки правового регулирования.

In this article the author dwells upon the problems of determining the effectiveness of legal regulation, the main approaches to solution of these issues, marks fundamental aspects of the evaluation of the effectiveness of legal regulation, including the study of such definitions as the goal, outcome and costs of regulation.

Keywords: the effectiveness of legal regulation, criteria of efficiency of legal regulation, goals, outcome, costs of regulation.

Российское общество ставит перед государством немало многообразных задач. Однако их успешная реализация в условиях современных темпов развития общественных отношений предполагает наличие в руках государства действенного и эффективного инструментария.

Не вызывает сомнений тот факт, что одним из важнейших регуляторов общественных отношений выступает право. Проблема эффективности права и в советской юридической литературе, и на страницах современных юридических журналов не раз уделялось пристальное внимание. Анализ современных воззрений ученых позволяет утверждать, что говорить о единстве мнений в научной среде относительно рассматриваемого вопроса не приходится. Между тем, решение проблем, направленных на повышение эффективности правового регулирования в тех или иных сферах жизни современного российского общества, без уяснения сути и содержания категории эффективности в праве как таковой, на наш взгляд, весьма затруднительно.

Представляется необходимым отметить, что в советской юридической литературе исследователи проблем эффективности в праве акцентировали свое внимание на выявлении эффективности

правовых норм, их действия, как правило, определяя эффективность правовых норм в качестве соотношения результатов действия правовых норм и целей, достижение которых преследовалось этими нормами, в ряде случаев с учетом затрат.

В современной юридической литературе высказываются различные точки зрения в части проблемы эффективности в праве. Так, А. В. Малько придерживается традиционных взглядов относительно вопросов эффективности в праве, определяя эффективность правового регулирования как «соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью»¹. Аналогичную точку зрения разделяют Л. А. Морозова, А. С. Пиголкин.

С. А. Курочкин, рассматривая условия эффективного действия норм гражданского процессуального права, отмечает, что «эффективность — это не только соотношение результата с заданной целью. Необходимо также оценивать качество построения и функционирования самой системы, оптимальность избранных приемов и способов правового воздействия, объем издержек, которые понесут государство и общество на достижение целей, ради которых принимаются правовые нормы»².





По мнению А. И. Хорошильцева, «эффективность права предполагает две составляющие: статическую и динамическую. Статическая есть результативность, а динамическая — затратность. Эффективностью «взвешивают», «измеряют» результат и по отношению к цели, и по отношению к затратам на ее достижение, что позволяет рассматривать ее в качестве меры результативности и затратности достижения цели»³.

Исследуя критерии измерения эффективности права и актуальные направления экономико-правовых исследований, Т. Я. Хабриева заключает, что «эффективность правовых норм, преследующих юридические цели, измеряется правомерностью (законностью) поведения, юридико-техническим уровнем законодательства, его упорядоченностью»⁴.

Во-первых, заметим, что оценка эффективности, на наш взгляд, предполагает интерпретацию результата деятельности как динамического процесса. Н. В. Варламова справедливо отмечает, что «говорить об эффективности того или иного предмета или явления можно лишь постольку, поскольку они вовлечены в деятельность, выступают в качестве ее необходимой составляющей, средства»⁵. Соответственно, необходимо говорить об эффективности правового регулирования, посредством которого преимущественно и оказывается правовое воздействие на общественные отношения.

Во-вторых, правовое регулирование предполагает целенаправленный характер воздействия на общественные отношения, что справедливо, на наш взгляд, отметил С. С. Алексеев: «Правовое регулирование — это целенаправленное воздействие на поведение людей и общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств. Из определения вытекает, что регулированием можно назвать только такое воздействие, при котором ставятся достаточно ясно обозначенные цели»⁶. Соответственно, исследование проблем эффективности правового регулирования предполагает изучение вопросов целеполагания в рассматриваемой деятельности. Между тем, несмотря на тот факт, что обращение к телеологическим аспектам в праве не является чем-то новым для юридической науки⁷, вопрос о цели правового регулирования вызывает немало споров.

Применительно к правовой цели отметим, что существуют различные подходы к определению целей в праве, так, Л. Д. Чулюкин определяет: «важным методологическим моментом для осмысле-

ния цели в правовой деятельности является то обстоятельство, что у всякого ее субъекта можно выделять абстрактную цель-идеал, выступающую выражением мысленного блага, к которой соответствующий субъект стремится, и конкретную цель деятельности, предполагающую не только отношение к цели-идеалу, но и конкретную деятельность. Выступая, с одной стороны, как идеальный образ предмета потребности, цель субъекта правовой деятельности, с другой, является идеальным образом предмета этой деятельности. Абстрактные цели, следовательно, достигаются через реализацию конкретных. Последние, иными словами говоря, на определенном этапе выступают как средства осуществления первых»⁸.

По мнению К. В. Шундикова, «юридическая (правовая) цель рассматривается как идеально предполагаемая и гарантированная государством модель какого-либо социального состояния или процесса, к достижению которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»⁹.

На наш взгляд, при определении цели правового регулирования необходимо исходить из общефилософского подхода к определению цели как некой идеальной модели, обусловленной потребностями субъекта целеполагания. Более того, исследование вопросов целей в праве приводит нас к выводу об иерархическом характере целей¹⁰, сочетании объективных и субъективных начал в их природе¹¹.

Кроме того, необходимо уяснить соотношение категории цели относительно дефиниции результата в праве. Наиболее удачным представляется разграничение указанных понятий, проведенное Л. Д. Чулюкиным: «соотношение этих категорий проявляется в том, что цель всякого субъекта правовой деятельности выступает как реально действующая идеальная причина результата ...цель существует в идеальном виде, результат в отличие от нее — в фактическом. Результат правовой деятельности и цель ее нетождественны и в другом аспекте. Несовпадение или неполное их совпадение — общее правило, тождество же возможно лишь как гипотетическое, идеальное»¹².

В отношении эффективности правового регулирования думается справедливым согласиться с позицией тех авторов, которые рассматривают эффективность правового регулирования как соотношение цели правового регулирования и достигнутого результата с учетом издержек.

Отметим также, что в советской юридической науке в качестве основной цели правового регулирования рассматривалось обеспечение правомерного поведения, результатом же при подобном подходе является фактическое поведение.

Сегодня в юридической литературе можно встретить тезис относительно нацеленности права на формирование мотива правомерного поведения, а затем — на поведение. Так, по мнению А. И. Хорошильцева: «На всех уровнях эффективности права ключевым моментом служит мотив правомерного поведения, т. е. непосредственный побудитель к действию, в качестве которого могут быть эмоции, интересы, потребности, установки, привычки и т. п. Эффективность права проявляется прежде всего в формировании мотива правомерного поведения, а затем уже в самом правомерном поведении. Право нацелено в первую очередь на сознание, на формирование мотива правомерного поведения, а затем — на поведение»¹³.

Вместе с тем, категория мотива правомерного поведения и его составляющих в научном сообществе понимается неоднозначно, ряд ученых отмечает, что, несмотря на тот факт, что мотив представляется значимым элементом в системе детерминации поведенческой активности индивида, существуют и иные компоненты, обуславливающие правомерность поведения. Так, С. В. Конарев, исследуя ценностные элементы в содержании правомерного поведения, заметил, что «помимо мотивов, правомерные действия совершаются для того, чтобы удовлетворить определенные потребности и интересы соответствующих субъектов. Потребность и интерес — основные побудительные импульсы правомерного поведения»¹⁴.

Кроме того, нельзя не заметить, что правомерность поведения людей является результатом не только правового регулирования, но и правового воздействия в целом. Иными словами правовое регулирование, на наш взгляд, выступает в качестве одной из форм правового воздействия, основной отличительной особенностью которой выступает использование арсенала средств юридического характера. Соответственно, категория правового воздействия представляется шире, нежели категория правового регулирования. Таким образом, правомерное поведение является лишь отчасти результатом правового регулирования.

Концептуально новым представляется подход к определению эффективности,

предложенный В. В. Лапаевой: «эффективность законодательства следует измерять его вкладом в укрепление правовых начал государственной и общественной жизни, в формирование и развитие элементов свободы в общественных отношениях, в реализацию прав и свобод человека и гражданина. То же самое можно сформулировать и в привычных терминах соотношения цели и результата, поскольку эффективность, как мы уже отмечали, это всегда мера целенаправленного воздействия. Только речь пойдет не о внешних по отношению к праву экономических, политических, идеологических и иных целях, а об имманентной ему правовой цели, заключающейся в согласовании социальных интересов на базе правообразующего интереса и в обеспечении, таким образом, максимально возможной всеобщей меры свободы для развития соответствующей сферы общественной жизни... индикатором эффективности норм законодательства мог бы служить такой правовой по своей сути показатель, как мера конфликтности урегулированных данной нормой общественных отношений»¹⁵.

В контексте рассматриваемого вопроса представляется необходимым отметить, что интерпретация цели правового регулирования теми или иными учеными во многом зависит от воззрений исследователя относительно естественного, либо позитивного характера природы права как такового.

Немаловажное значение при исследовании вопросов эффективности правового регулирования имеет и рассмотрение категории затрат. Несмотря на неоднозначность в экономической науке подходов к определению и соотношению категорий затрат и издержек, в самом общем виде последние представляют собой оценку потребленных ресурсов в стоимостном выражении.

Заметим, что в советской юридической литературе мнения относительно учета произведенных затрат при оценке эффективности норм права складывались неоднозначно. Так, ряд исследователей включали в понятие эффективности «не только решение поставленных задач, но и выполнение их с минимальными затратами материальных средств, человеческой энергии и времени». А. С. Пашков, Л. С. Явич отмечали, что «понимание эффективности как достижения результата с минимальными затратами широко применяется в различных областях общественной жизни. Мы не видим оснований для того, чтобы избегать этого показателя и при оценке эффективности действия





нормы права»¹⁶. Другие проводили грань между понятием эффективности и экономичности правовых норм, рассматривая первую как «как соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты», а последнюю как соотношение абсолютной ценности полученного результата и абсолютной величины произведенных затрат, указывая, что «определение затрат характеризует, как правило, не цель, а средства ее достижения. Цель не обязательно должна быть экономически выгодной, в то время как для средств это требование неукоснительно... если эффективной должна быть практически каждая правовая норма, то экономичность — свойство действия лишь тех из них, которые имеют в конечном счете соответствующие хозяйственные, экономические цели»¹⁷.

Между тем, разграничение категорий эффективности и экономичности правомерно в том случае если под затратами в процессе правового регулирования мы будем понимать издержки экономического характера: материальные, трудовые и иные ресурсы.

Однако современные взгляды ученых относительно исследования эффективности правового регулирования позволяют говорить и о ресурсах совсем иного с качественной точки зрения порядка. Так, Н. В. Варламова отмечает, что «если целью правового регулирования признается обеспечение свободы в социальной жизни, то ресурсом, за счет которого она может быть достигнута, является ограничение свободы, а результат образует гарантируемая мера свободы»¹⁸.

Кроме того, применительно к исследованию эффективности правового регулирования, предполагающего правовое воздействие на общественные отношения посредством юридических средств, немаловажен не только факт достижения желаемого результата, но и использование того арсенала юридических средств, который обеспечит при этом наименьшие издержки.

Представляется, что правовое регулирование общественных отношений призвано посредством юридических средств упорядочить последние, но вряд ли справедливо утверждать, что государство, осуществляя государственное администрирование в той или иной сфере, задается единственной целью — чтобы общественные отношения были просто «урегулированными». На наш взгляд, справедливо говорить, что целью государства в процессе правового регулиро-

вания общественных отношений является не просто их упорядочение, но приведение регулируемых общественных отношений к определенному образцу, эталону, модель которого заложена в создаваемых законодателем нормах права, и как следствие достижение определенного качественного состояния регулируемых общественных отношений, уровня развития общества и государства, соответствующего целям проводимой государством политики и сообразного потребностям общества. Следовательно, правовое регулирование определенной сферы общественных отношений соотносится и с проводимой государством в указанной области политикой.

Политика современного российского государства направлена на построение системы конструктивного взаимодействия государства и гражданского общества, о чем свидетельствует привлечение институтов гражданского общества к совершенствованию законодательного массива и повышению эффективности деятельности органов государственной власти посредством проведения общественной экспертизы, внедрения институтов общественного контроля и иных форм участия институтов гражданского общества в деятельности государства.

Эффективность правового регулирования во многом зависит не только от правильного определения целей в процессе правового регулирования, что, безусловно, немаловажно, но и выбора средств, обеспечивающих достижение результата при минимальных издержках — как экономических, так и социальных.

Особого внимания вследствие изложенного заслуживают новаторские подходы к исследованию проблем государственного администрирования, примером которых может служить теория косвенных (опосредованных) правовых отношений, предусматривающая повышение эффективности государственного управления посредством включения в управленческий процесс институтов гражданского общества¹⁹.

Действительно, нормы российского законодательства предусматривают широкий спектр возможностей для участия институтов гражданского общества в процессе государственного управления и на этапе нормотворчества (общественная экспертиза нормативно-правовых актов), и на этапе реализации норм права (от деятельности различных общественных советов при исполнительных органах государственной власти до предусмотренной законом возможности некоммерче-

ских организаций и их членов принимать непосредственное участие в реализации государственных полномочий²⁰), и на этапе контроля (институт общественно-го контроля).

Таким образом, мы можем заключить, что современное российское государство нацелено на построение системы «партнерских отношений» с гражданским обществом, что предполагает формирование наряду с традици-

онными «вертикально-иерархическими линейными связями» «горизонтально-интегрированных нелинейных связей», обеспечивающих «включение» в процесс государственного управления представителей гражданского общества, как следствие повышение «индекса доверия» общества к государству, учета потребностей и интересов современного российского общества и, соответственно, снижение «уровня конфликтности».

Примечания

1. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько // СПС «КонсультантПлюс».
2. Курочкин С. А. Об условиях эффективного действия норм гражданского процессуального права // СПС «КонсультантПлюс».
3. Хорошильцев А. И. Эффективность права: понятие и особенности // СПС «КонсультантПлюс».
4. Хабриева Т. Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // СПС «КонсультантПлюс».
5. Варламова Н. В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции // Правоведение. — 2009. — № 1. — С. 212.
6. Алексеев С. С. Теория государства и права. — URL: www.studyaw.narod.ru
7. Наиболее активно вопрос исследования целей в праве разрабатывался отечественными учеными в советский период (Л. Д. Чулюкин, А. И. Экимов, Ю. А. Тихомиров, В. П. Шахматов, В. В. Лаптев и др.).
8. Чулюкин Л. Д. Природа и значение цели в советском праве. — Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1984. — С. 24.
9. Шундигов К. В. Цели и средства в праве: Общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — URL: <http://law.edu.ru>
10. Асадов А. М., Драженберг Т. В. К вопросу о телеологическом критерии дифференциации системы российского права // Проблемы права. — 2012. — № 2. — С. 179—180.
11. Драженберг Т. В. Актуальные вопросы финансово-правовой доктрины сквозь призму телеологических аспектов права // Проблемы права. — 2012. — № 7 (38) — С. 98—99.
12. Чулюкин Л. Д. Указ. соч. — С. 14.
13. Хорошильцев А. И. Указ. соч.
14. Конарев С. В. Ценностные элементы в содержании правомерного поведения // СПС «Консультант плюс».
15. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсесянца. — М. : Норма, 2004. — С. 503—505.
16. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы // Сов. государство и право. — 1970. — № 3. — С. 45. Цит. по: Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. — М. : Юрид. лит., 1980.
17. Эффективность правовых норм / Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. — М.: Юрид. лит., 1980. — С. 21, 60—63.
18. Варламова Н. В. Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции // Правоведение. — 2009. — № 1. — С. 217.
19. Асадов А. М. Теория косвенных (опосредованных) правовых отношений: вопросы методологии // Косвенные (опосредованные) правовые отношения в сфере финансовой деятельности государственных органов. — Екатеринбург, 2012.
20. См., напр.: Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

References

1. «Theory of State and Law. Series of lectures» under the editorship of Matuzov N.I., Malko A.V. [«Teorija gosudarstva i prava. Kurs lekcij» pod redakciej N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko] // LRS (legal-reference system) «Consultant plus» [SPS «Konsul'tant pljus»]
2. Kurochkin S.A. Conditions of effective operation of the rules of civil procedure [Ob uslovijah jeffektivnogo dejstvija norm grazhdanskogo processual'nogo prava] // LRS «Consultant plus» [SPS «Konsul'tant pljus»]
3. Horoshiltsev A.I. The effectiveness of law: concept and features [Effektivnost'





- права: ponjatie i osobennosti] // LRS «Consultant plus» [SPS «Konsul'tant pljus»]
4. Habrieva T. Y. Economic and legal analysis: a methodological approach [Ekonomiko-pravovoj analiz: metodologicheskij podhod] // LRS «Consultant plus» [SPS «Konsul'tant pljus»]
 5. Varlamov, N.V. The effectiveness of legal regulation: Rethinking of the concept [Effektivnost' pravovogo regulirovanija: pereosmyslenie koncepcii] // Pravovedenie [Pravovedenie]. 2009. № 1. p.212.
 6. Alekseev S.S. Theory of state and law [Teorija gosudarstva i prava]. // www.study-law.narod.ru
 7. The issue of studying goals in law was developed by Russian scientists in the Soviet period (L.D. Chulyukin, A.E. Ekimov, Y.A. Tikhomirov, V.P. Shakhmatov, V.V. Laptev etc.) [Naibolee aktivno vopros issledovanija celej v prave razrabatyvalsja otechestvennymi uchenymi v sovetskij period (L.D. Chuljukin, A.I. Jekimov, Ju.A. Tihomirov, V.P. Shahmatov, V.V. Laptev i dr.)].
 8. Chulyukin L.D. The nature and importance of goals in Soviet law [Priroda i znachenie celi v sovetskom prave]. Kazan University Publishing house. 1984. p. 24
 9. Shundikov K.V. Ends and means in the law: the general theoretical aspect. Dissertation for the degree of Cand. of Sc. [Celi i sredstva v prave: Obshheteoreticheskij aspekt. Avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk]. Saratov. 1999. <http://law.edu.ru>
 10. Asadov A.M., Drahenberg T.V. Revisiting the teleological criteria of differentiation of Russian law. [K voprosu o teleologicheskom kriterii differenciacii sistemy rossijskogo prava] // Journal «Law issues» [Zhurnal «Problemy prava»], 2012, № 2, p. 179-180.
 11. Drahenberg T.V. Burning issues of financial and legal doctrine in the light of the teleological aspect of the law [Aktual'nye voprosy finansovo-pravovoj doktriny skvoz' prizmu teleologicheskikh aspektov prava] // Journal «Law issues» [Zhurnal «Problemy prava»], 2012, № 7 (38) p. 98-99.
 12. Chulyukin L.D. The nature and importance of goals in Soviet law [Priroda i znachenie celi v sovetskom prave]. Kazan University Publishing house. 1984. p. 14
 13. Horoshiltsev A.I. The effectiveness of law: concept and features [Effektivnost' prava: ponjatie i osobennosti] // LRS «Consultant plus» [SPS «Konsul'tant pljus»]
 14. Konarev S.V. Valuable items in the content of lawful behavior [Cennostnye jelementy v sodержanii pravomernogo povedenija] // LRS «Consultant plus» [SPS «Konsul'tant pljus»]
 15. The problems of the general theory of law and the state: textbook for universities [Problemy obshhej teorii prava i gosudarstva: Uchebnik dlja vuzov] / under the editorship of RAS academician, PhD, professor. Nersesyants V.S. Moscow: Norma, 2004. p. 503-505.
 16. Pashkov A.S., Yavich L.S. The effectiveness of the rule of law [Effektivnost' dejstvija pravovoj normy]. – Modern State and law [Sov. gosudarstvo i pravo], 1970, № 3, p. 45. Quote according to effectiveness of law [Citata soglasno effektivnost' pravovyh norm] / Kudryavtsev V.N. Nikitinsky V.E., Samoshchenko E.S., Glazyrin V.V. – Moscow: legal literature, 1980.
 17. The effectiveness of legal rules [Effektivnost' pravovyh norm] / Kudryavtsev V.N. Nikitinsky V.E., Samoshchenko E.S., Glazyrin V.V. – Moscow: legal literature, 1980. - p.21, 60-63.
 18. Varlamova N.V. The effectiveness of legal regulation: Rethinking of the concept [Effektivnost' pravovogo regulirovanija: pereosmyslenie koncepcii]. // Jurisprudence [Pravovedenie]. 2009. № 1. p.217.
 19. Asadov A. M. The theory of indirect (mediated) the legal relationship: issues of methodology. Indirect (mediated) the legal relationship in the sphere of financial activity of state bodies [Teorija kosvennyh (oposredovannyh) pravovyh otnoshenij: voprosy metodologii. Kosvennye (oposredovannye) pravovye otnoshenija v sfere finansovoj dejatel'nosti gosudarstvennyh organov], Yekaterinburg, 2012 g.
 20. See e.g., Federal law dated 05.12.2005 N 154-ФЗ «on Civil Service of the Russian Cossacks» [Sm., naprimer, Federal'nyj zakon ot 05.12.2005 N 154-FZ «O gosudarstvennoj sluzhbe rossijskogo kazachestva»]

АСАДОВ Али Мамедович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой финансового права, Уральский институт экономики, управления и права. 620026, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 194. E-mail: asadovali@gmail.com

ASADOV Ali Mamedovich, PhD, Associate Professor, Head of the Department of Financial Law of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 620026, Sverdlovsk region, Yekaterinburg, Lunacharskij St., 194. E-mail: asadovali@gmail.com

ДРАХЕНБЕРГ Татьяна Викторовна, аспирант кафедры финансово-го права, Уральский институт экономики, управления и права. 620026, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 194; ведущий специалист-эксперт Управления Министерства юстиции России по Курганской области. 640002, Курганская область, г. Курган, ул. Гоголя, 103 E-mail: ru45@minjust.ru

DRAHENBERG Tatiana Victorovna, Ph.D. of financial law department of the Ural Institute of Economics, Management and Law. 620026, Sverdlovsk region, Yekaterinburg, Lunacharskij St., 194. Leading Expert of Department of the Ministry of Justice of Russia on the Kurgan region. 640002, Kurgan region, Kurgan, Gogol St.103. E-mail: ru45@minjust.ru

