

СЕКЦИЯ 3
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

УДК 340.13

Бебешко Полина Викторовна,
студент, Костромской государственной университет (г. Кострома)

Bebeshko Polina Viktorovna,
student, Kostroma State University (Kostroma)
bebeshkopolina@mail.ru

Сироткин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин, Костромской государственной университет (г. Кострома)

Sirotkin Alexey Gennadyevich
candidate of legal Sciences, head Department of civil law disciplines,
candidate of law.N, Kostroma State University (Kostroma)
a_sirotkin@ksu.edu.ru

ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

THE CONCEPT AND CRITERIA OF EVALUATION
OF LAW EFFECTIVENESS

В статье рассматриваются понятие эффективности законодательства, содержание которого раскрывается через достижение определенного результата (эффекта) от воздействия правовых норм, содержащихся в конкретных нормативных правовых актах, на общественные отношения; понятие оценки эффективности законодательства, которая направлена на определение степени достижения поставленных законодателем целей и задач.

The article discusses the concept of efficiency legislation, the content of which is revealed through the achievement of a certain result (effect) from the effect of the legal norms contained in specific legal acts on social relations; the concept of evaluating the effectiveness of legislation that aims to determine the degree of achieving the legislator's objectives.

Эффективность, оценка, критерии, законодательство, правовые нормы.
Efficiency, evaluation, criteria, legislation, rules of law.

Уровень благосостояния общества и отдельной личности, экономического и социального развития отдельных регионов и государства в целом во многом зависит от эффективности законодательства, поскольку право выступает основным регулятором общественных отношений.

Традиционной для отечественной юридической науки является целевая концепция эффективности законодательства, согласно которой эффектив-

ность нормативных правовых актов определяется через соотношение их цели и результата действия.

Эффективность в праве проявляется посредством многих правовых явлений и категорий: правотворческая деятельность, правовые нормы, правоприменение, правовое регулирование. Эффективность законодательства (правовых норм), правотворчества, правового регулирования взаимосвязаны, но не тождественны. С.А. Жинкин обращает внимание на необходимость разграничения эффективности права и эффективности законодательства. Под эффективностью законодательства он понимает «эффективность законодательной формы выражения норм права», т. е. речь идет «о большем или меньшем эффекте норм права в результате их закрепления именно в нормативных актах, а не в иных источниках»¹.

М.А. Мушинский рассматривает эффективность законодательства как синтетическую категорию, отражающую «способность (пригодность) законодательных актов, их отдельных частей и их массивов («пакетов» законов и подзаконных нормативных правовых актов, отраслей законодательства, законодательства в целом) обеспечивать достижение установленных социально-правовых целей»². В работе 1980 года «Эффективность правовых норм» под эффективностью правовых норм понимается «соотношение между фактическими результатами их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»³.

Содержание понятия эффективности законодательства раскрывается через достижение определенного результата (эффекта) от воздействия правовых норм, содержащихся в конкретных нормативных правовых актах, на общественные отношения.

Применительно к эффективности законодательства критерий оценки должен позволить нам оценить эту эффективность, как минимум определить эффективно законодательство или нет. Исходя из целевого подхода, такое суждение будет основано на сопоставлении целей законодательства и результатов его применения. То есть критерием в этом случае будет являться, на наш взгляд, степень достижения определенных законодателем целей на момент проведения оценки эффективности законодательства.

Необходимо отметить, что существуют и иные подходы определения эффективности правовых норм: С.А. Жинкин выделяет помимо целевого (телеологического) аспекта эффективности норм законодательства духовный, утилитарный, ценностный, конфликтный, деятельностный, психологический, антропологический аспекты⁴. Соответственно, и критерии эффективности для этих подходов будут иными. Например, для утилитарного подхода кри-

¹ Жинкин С.А. Проблемы обеспечения эффективности права и норм законодательства. Краснодар, 2008. С. 29.

² Мушинский М.А. Эффективность правотворческой деятельности и эффективность законодательства: соотношение и критерии // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 347.

³ Цит. по: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3.

⁴ Жинкин С.А. Проблемы обеспечения эффективности права и норм законодательства. Краснодар, 2008. С. 31–32.

териум эффективности будет выступать максимальная результативность действия правовых норм при наименьших социальных, организационных, материальных и финансовых издержках.

Нельзя полностью согласиться с Б.А. Цымбаловым в том, что эффективность правовых норм «определяется достижением социально полезных целей, намеченных законодателем, посредством соблюдения адресатами содержащихся в правовом акте предписаний»⁵. Соблюдение субъектами права предписаний является лишь одним из показателей достижения таких целей. Таких показателей (качественных и количественных) может быть намного больше. Не говоря уже о том, что формы реализации права не исчерпываются соблюдением правовых предписаний.

Интересно предложение М.А. Мушинского выделять индикаторы эффективности и маркеры эффективности. Под индикаторами эффективности законодательства он понимает «такие конкретные показатели его эффективности, которые названы и четко описаны заранее, в период создания закона его разработчиками на основе социально-правового опыта, моделирования и прогнозирования, и которые целенаправленно отслеживаются с помощью специально выработанных методик». Под маркером эффективности законодательства понимается «заранее установленный при разработке законопроекта определенный количественный или качественный и одновременно темпоральный рубеж (по типу «к такой-то дате должно быть достигнуто то-то и то-то»), специально выбранный для упрощения в будущем расчетов эффективности»⁶.

Качество оценки эффективности зависит от четкого законодательного целеполагания. Отсутствие в нормативном акте указания на цели его принятия создает определенные трудности для осуществления оценки его эффективности. В этом случае цель может быть определена исходя из содержания концепции развития законодательства в какой-либо сфере, пояснительной записки к проекту нормативного акта, заключения об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, либо определена логическим путем.

Оценка эффективности законодательства во многом схожа с оценкой фактического воздействия нормативных правовых актов. Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.01.2016 № 83⁷. Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов проводится в целях анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия (при наличии), определения и оценки фактических положительных и

⁵ Цымбалов Б.А. Критерии эффективности законодательства в условиях формирования правового государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2006. № 1. С. 63.

⁶ Мушинский М.А. Эффективность правотворческой деятельности и эффективность законодательства: соотношение и критерии // Юридическая техника. 2012. № 6. С. 349.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2016 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2016 № 613) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России». URL : <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2017).

отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 3 Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов). В связи с этим в качестве основы методики оценки эффективности законодательства в той или иной сфере можно использовать методику оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденную приказом Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830⁸.

При этом оценка эффективности законодательства направлена в основном на определение степени достижения целей нормативного правового акта, в то время как оценка фактического воздействия является более широкой по содержанию, поскольку направлена на выявление положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов.

Оценка фактического воздействия применяется в отношении ограниченного количества нормативных правовых актов:

а) в отношении нормативных правовых актов, при разработке проектов которых проводилась оценка регулирующего воздействия;

б) в отношении иных нормативных правовых актов по решению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

В отличие от оценки фактического воздействия проведение оценки эффективности законодательства не предусмотрено нормативными правовыми актами, хотя по результатам правового мониторинга Минюстом России вносятся предложения о мерах по повышению эффективности правоприменения. Включение в правовой мониторинг элементов оценки эффективности законодательства сделало бы предложения по результатам мониторинга более обоснованными.

Выводы. 1. Оценка эффективности законодательства – это аналитическая деятельность в целях определения соотношения поставленных целей, задач и практического результата правового регулирования, степени достижения поставленных целей. 2. Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов является разновидностью оценки эффективности законодательства, поскольку проводится в целях анализа достижения целей правового регулирования. 3. Качество оценки эффективности законодательства, методика которой основана на функционально-целевой концепции эффективности правовых норм, зависит от четкого определения цели принятия нормативного акта и наличия количественных показателей (индикаторов) достижения этой цели.

⁸ Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» // Информационно-правовая система «Законодательство России» [Электронный ресурс]. URL : <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2017).