

© А.С. ГРИГОРЬЕВ

Тюменский государственный университет
a-grigorev@list.ru

УДК 347.219.1

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ИНДИВИДУАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

**SOME ISSUES OF INDIVIDUAL LEGAL REGULATION EFFICIENCY
(LEGAL THEORY ASPECT)**

АННОТАЦИЯ. Механизм индивидуального правового регулирования нацелен на достижение определенного социального результата, получение того эффекта, к которому законодатель сознательно стремился при введении в действие соответствующей правовой нормы. Индивидуальное правовое регулирование есть продолжение регулятивной природы и энергии самого права, поэтому достигаемый эффект от действия механизма индивидуального правового регулирования в процессе его осуществления должен соответствовать заложенным установкам в самом праве, а значит, и рассчитан на продолжение эффективного регулирования, которое было достигнуто при нормативном упорядочивании общественных отношений, или наоборот — выровнять ситуацию в положительную сторону при некачественном нормативном регулировании. В связи с этим, рассматривая вопрос о механизме индивидуального правового регулирования, нельзя не остановиться хотя бы в самых общих чертах и на проблемах его эффективности.

SUMMARY. The mechanism of an individual legal regulation is aimed at the definite social result, the effect which a legislator wanted to reach introducing a certain legal norm. Individual legal regulation is the extension of regulative nature and energy of the law, therefore the effect of the individual legal regulation mechanism in the process of its implementation must correspond to the legal guidelines and is intended for the efficient regulation reached at the normative regulation of the social relations or to improve the situation in case of the inappropriate normative regulation. Thus, considering the matter of individual legal regulation mechanism, one should touch upon the issues of its efficiency.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Действие, явление, эффективность, качество, структурная полнота, устойчивая система.

KEY WORDS. Action, phenomenon, efficiency, quality, the structural completeness, steady system.

Эффективность является главным показателем работы любого механизма, в том числе и механизма индивидуального правового регулирования. Поэтому рассмотрение вопроса об эффективности действия данного механизма по своей важности не уступает рассмотрению самого механизма индивидуального правового регулирования.

В связи с этим, для того чтобы наиболее полно и всесторонне рассмотреть механизм индивидуального правового регулирования, необходимо применение его с позиции эффективности.

Понимание эффективности вообще и эффективности механизма индивидуального правового в частности, нередко отождествляется с термином «эффект». Для придания общей ясности содержанию категории «эффективность» необходимо провести дифференциацию терминов «эффективность» и «эффект».

Различие понятий «эффект» и «эффективность» заключается в том, что эффективность обозначает качественно позитивное свойство всей системы действий, а эффект характеризует преимущественно следствие каких-либо конкретных действий [1].

И.Л. Петрухин уточняет: «Не всякий эффект эффективен. Таковым может быть только социально полезный, близкий к цели эффект» [2]. Это утверждение верно в части, что «эффект» и «эффективность» — категории не равновеликие.

Так, эффективность, согласно словарю С.И. Ожегова, — понятие, характеризующее свойство, способность этого явления или предмета приносить (вызывать) какой-то эффект. Эффект же — это действие (явление), производимое чем-нибудь, следствие чего-нибудь.

Термин «эффект» обозначает любые последствия, обусловленные определенными действиями. Поэтому нередко встречаются не только такие словосочетания, как «негативный эффект», «отрицательный эффект», «неблагоприятный эффект», но и такие, как «положительный эффект», «качественный эффект», «позитивный эффект», а также нейтральные выражения, которые в отрыве от всего предложения не могут дать представления, положительный этот эффект или нет, например, «ожидаемый эффект», «предсказуемый эффект» и т.д.

Говоря об эффективности механизма индивидуального правового регулирования, прежде всего надо исходить из того, что речь идет о свойстве, присущем его нормативной основе, которое может либо реализоваться с помощью соответствующих правовых средств в процессе правового регулирования, либо нет. Можно возразить — при чем здесь механизм индивидуального правового регулирования и нормативная основа. Однако определение эффективности механизма индивидуального правового регулирования, исходя из целей, которые преследовал законодатель, а не правоприменитель, представляется очевидным, механизм индивидуального правового регулирования невозможен без нормативной основы и призван конкретизировать принципиальные положения нормативных установок применительно к конкретной ситуации и конкретным субъектом. Так что целевая установка индивидуального регулирования обусловлена как раз нормативной основой, которая и предшествует ей.

Совершенствование правотворчества, в процессе которого в нормах права (с учетом высокого уровня законодательной техники) наиболее полно выражаются общественные интересы и те закономерности, в рамках которых они будут действовать. Нужно создавать с помощью соответствующих юридических

и информационно-психологических средств такое положение, когда соблюдение закона будет выгоднее его нарушения. Кроме того, важно усилить юридическую гарантированность правовых средств, действующих в механизме индивидуального правового регулирования, то есть повысить уровень вероятности в достижении ценности и снизить уровень вероятности при воспрепятствовании этому процессу.

Совершенствование правоприменения дополняет действенность нормативного регулирования, а значит, и в целом механизм правового регулирования.

Акты правоприменения — элемент, который, подключаясь к нормативному регулированию, в нужный момент содействует процессу удовлетворения интересов.

Соединение нормативного регулирования и правоприменения необходимо, ибо, взятые по отдельности, они сразу начинают демонстрировать свои «слабые стороны»: нормативное регулирование без индивидуального (без усмотрения) превращается зачастую в формализм, а правоприменение без нормативного (без общих правил) — в произвол. Вот почему механизм правового регулирования должен выражать такую взаимосвязь различных правовых средств, представляющих различные виды правового регулирования, которая будет придавать управленческому процессу дополнительные преимущества.

Если нормативная регламентация призвана обеспечить стабильность и необходимое единообразие в регулировании общественных отношений, ввести их в твердые рамки законности, то правоприменение — учет конкретной обстановки, своеобразии каждой юридической ситуации.

Оптимальное сочетание разных управленческих подходов в одном механизме придает ему гибкость и универсальность, минимизирует сбои и остановки в его работе.

От правильного выбора правовых средств зависит в конечном счете достижение целей правового регулирования, а значит, и эффективность права в целом. Недооценка, малый показатель и неверный выбор юридических средств, приемов, заложенных в индивидуальном правовом регулировании, приводят к сбоям в реализации права, снижению правового эффекта положительного действия.

В результате этого следует уточнить значение дефиниций «критерий» и «показатель», которые играют важную роль в механизме индивидуального правового регулирования. Термин «критерий» выступает как основание для классификации, оценки. Данный термин представляет собой своеобразную направленность оценки. При этом, если термин «критерий» обозначить как признак, то категорию «показатель» следует тогда обозначить как абсолютную или относительную величину этого признака, как степень качества его состояния.

Недостаточно глубоко в литературе раскрыта проблема соотношения категорий «критерий» и «условие» эффективности механизма индивидуального правового регулирования. В русском языке слово «условие» имеет несколько смысловых значений, каждое из которых отлично от толкования слова «критерий». Условие может мыслиться как обстоятельство, от которого что-нибудь зависит, и как обстановка, в которой что-нибудь происходит. Таким образом, по отношению к механизму индивидуального правового регулирования необходимо выделять два вида условий его эффективности, а именно, условия внешние и внутренние.

Внешние условия эффективности механизма индивидуального правового регулирования есть стержневой элемент сцены и обстановки, где развивается действие права. Это — определенные факторы среды, определяющие величину показателей категории «эффективность механизма индивидуального правового регулирования». Такие факторы влияют на обуславливаемое явление как в целом, так и в отдельных случаях, их можно назвать общими условиями, так как они выступают факторами, оказывающими воздействие на весь механизм правового регулирования.

Внутренние условия имеют сложную правовую природу. Они задают характеристики определяемого явления как бы изнутри. Применительно к эффективности механизма индивидуального правового регулирования внутренние условия одновременно являются критериями эффективности механизма такого регулирования.

Таким образом, по сфере влияния различают общие и специальные условия. Как правило, общими условиями являются все внешние условия и общие критерии эффективности механизма индивидуального правового регулирования. Обстоятельства, от которых зависит эффективность механизма индивидуального правового регулирования на его отдельных стадиях, например, качество нормы права, необходимо отнести к специальным условиям.

Как заметил Г.Х. Георгиев: «...если критерий эффективности имеет объективное общественное содержание, стоит вне правовой нормы, то условия эффективности находятся как в самой норме, так и вне ее [3]. Однако, как заметил С.Ю. Марочкин, «роль условий могут выполнять не все внешние факторы, так как они имеют различный характер и могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на эффективность. Условиями же являются лишь те из них, которые необходимы для возникновения и существования этого свойства» [4].

Динамическим критерием эффективности механизма индивидуального правового регулирования выступает качество механизма индивидуального правового регулирования в динамическом аспекте, которое оценивается через: а) кумулятивность процесса; б) краткость процесса; в) упорядоченность процесса; г) гибкость процесса; д) темп процесса.

Статистическим критерием эффективности механизма индивидуального правового регулирования выступает качество статистических его элементов в целом: а) рациональная структура механизма индивидуального правового регулирования; б) структурная полнота; в) соответствие структуры механизма индивидуального правового регулирования стоящей перед ним цели.

Одними из главных факторов эффективности механизма индивидуального правового регулирования являются следующие:

1. Устойчивость системы индивидуального правового регулирования. Устойчивость можно определить, прежде всего, как целенаправленное стабильное движение системы механизма индивидуального правового регулирования, что обусловлено пониманием эффективности как уровня функционирования явления. Для оценки эффективности механизма индивидуального правового регулирования для нас наиболее важна динамическая и функциональная устойчивость.

Статическая устойчивость, т.е. устойчивость покоя структуры, важна в той степени, в которой она стабилизирует вышеназванные виды устойчивости системы.

Динамическая и функциональная устойчивость обеспечивается за счет своевременного внесения изменений и дополнений нормативно-правовой базы. При этом право должно содействовать планированию и координированным действиям, что может достигаться за счет его стабильности.

Стабильность должна быть присуща системе права лишь в разумной степени настолько, насколько она способствует поддержанию устойчивости. По мнению Конституционного Суда РФ, при правовом регулировании вопросов необходимо обеспечить такой уровень стабильности норм, который бы поддерживал доверие граждан к государству, в законодательстве должна обеспечиваться стабильность и преемственность, экономические затруднения не могут оправдывать нарушение конституционных прав.

Стабильность системы индивидуального правового регулирования — наиболее простой путь для укрепления государственной власти, поддержания политического режима. Однако в условиях перемен от системы права требуется соответствие несколько иным требованиям. Так, для стабильного государственного режима нужна стабильная система права, а для государственного режима в переходный период требуется система права мобильная. Именно таковое ее качество может обеспечить устойчивость системы правового регулирования. Но в период перемен роль стабильности минимальна. Процесс, направленный на результат, успешен лишь при соответствии признаку устойчивости. При этом, как верно считают В.К. Петров, С.Г. Селиванов, «случайные изменения, которые приводят к локальной потере устойчивости системы, не следует рассматривать как нечто фатально-деструктивное, они не обязательно носят катастрофический характер, но могут служить началом целенаправленного развития системы» [5].

Исходя из вышесказанного, система индивидуального правового регулирования должна идти вперед путем обеспечения защиты естественных прав граждан, сохраняя свою суть и приоритеты, т.е. не отклоняясь от заданного для нее направления движения, при этом изменяя содержание тех норм права, которые, во-первых, не изменяют сути правового регулирования, его курса, а, во-вторых, способствуют движению вперед, делая своего рода шаг на ступень вверх.

2. Мобильность системы индивидуального правового регулирования, что означает: 1) приспособляемость самой системы к изменениям во внешней среде; 2) сведение к минимуму необходимых усилий граждан и организаций на приспособление к новому порядку. Достижению мобильности способствует четкая системность норм, простота применения, принятие новых норм права на основе ранее действующих общепризнанных правовых принципов. Так, например, Л.Ю. Казанцев отмечает общую направленность на значительное увеличение не только числа правовых предписаний, но и размера самих нормативных актов в целом [6]. Полагаем, увеличение объема нормативного материала отрицательно влияет на мобильность системы индивидуального правового регулирования. Для того, чтобы избежать излишней урегулированности, мы предполагаем, что можно: во-первых, путем увеличения роли правовых норм, определяющих общую направленность предписаний, а во-вторых — формальным закреплением доктрины как источника права.

В-третьих, взаимообеспеченность системы индивидуального правового регулирования означает гарантированность правовых предписаний, их взаимную подконтрольность. Данный критерий обеспечивается за счет упорядоченности системы, отражающей определенным образом установленные взаимосвязи. Рассматриваемый критерий предполагает установление ответственности за правонарушение, закрепление в законах процедур (порядка и сроков) реализации нормативных предписаний, проработанность механизма защиты нарушенных прав.

В-четвертых, непротиворечивость, беспробельность и полнота системы индивидуального правового регулирования. Вопрос о непротиворечивости норм права как системы в рамках нормативно-правового акта занимает ведущие позиции в научной литературе. «В практике каждого, как законодательного, так и исполнительного органа складывается свой стиль составления нормативного правового акта. К нему относятся его структура (реквизиты), техническая сторона исполнения акта и индивидуальная манера его составления. Последняя определяется видом нормативного правового акта, особенностями профессионального мышления лиц, участвующих в его составлении, и проявляется она в выборе слов, терминов, построении предложений, в способах связи суждений и умозаключений в одно целое. Конкретная норма должна согласовываться, четко взаимодействовать с нормами права, как на горизонтальном, так и на вертикальном уровнях. Необходимо исходить из органичной связи норм права как в рамках отдельного закона, института, отрасли, так и всей системы права [7].

К средствам юридической техники, влияющим на полноту и непротиворечивость нормативной базы, относятся юридические конструкции, например, специфическое построение нормативного материала, соответствующее типу или виду сложившихся правоотношений, юридических фактов, их связей между собой, а также отраслевая типизация, включающая правовые предписания в строго определенную отрасль права. Несоблюдение данных требований может привести к снижению эффективности индивидуального правового регулирования.

Т.И. Илларионова считает, что «эффективность — именно состояние объекта, а не его свойство [8], так же полагают и некоторые авторы [9]. По этой причине эффективность механизма индивидуального правового регулирования не есть его постоянное свойство, оно может изменяться по степени либо отсутствовать вообще.

Эффективность механизма индивидуального правового регулирования обусловлена не только его внутрисистемными характеристиками. Условиями эффективности механизма индивидуального правового регулирования выступают и внешние факторы. Их роль велика, поскольку особенности среды диктуют свойство пригодности механизма индивидуального правового регулирования для действия в ней.

Любая норма права действует в пространственно-временной обстановке, в рамках существующих общественных отношений. Действие норм права задает не только совокупность внешних факторов, но и оказывает влияние на эффективность индивидуального правового регулирования. Каждый элемент имеет то или иное значение для нормального функционирования права, и в этом своем качестве он может быть истолкован как определенное условие эффективности права.

«Условие — это обстоятельство, от которого что-либо зависит». Для того, чтобы норма права превратилась в правовую действительность, необходимы определенные социальные факторы, которые и будут являться главными условиями эффективности правовых норм. В качестве таких условий выступают самые разные обстоятельства, которые влияют на повышение эффективности правовых норм в объективной действительности.

Для того, чтобы успешно функционировали правовые нормы, некоторые авторы выделили ряд условий эффективности: социальные ценности, совершенство законодательства, законности, надлежащего уровня правовых норм, степени информированности адресатов об их содержании, уровня правосознания и правовой культуры субъектов.

К условиям эффективности действия закона (эффективности действия правовой нормы, эффективности правового воздействия) учеными относятся, как правило, совершенство законодательства и правоприменительной деятельности; уровень правовой культуры общества и отдельной личности; состояние законности; создание конкретной, четкой, понятной и доступной каждому гражданину системы стимулов и ограничений в праве, индивидуальный и дифференцированный подходы к их реализации, системное единство, комплексность, в использовании данных юридических средств [10].

Кроме того, на эффективность механизма индивидуального правового регулирования влияют и такие факторы, как уровень общественного правосознания, правовой культуры.

Правовая культура неразрывно связана с правосознанием. Е. Комарова отмечает: «правовая культура — в значительной степени результирующая категория, показатель уровня и особенностей правового развития общества, зеркало его правового сознания» [11].

Тема человеческого сознания как основного фактора в понимании и реализации права отражена в правовой литературе. Имеет ценность взгляд на правосознание как форму общественного сознания, по своему объему являющегося ни чем иным, как совокупностью всех индивидуальных правовых взглядов, совокупностью представлений и чувств, выражающих отношение людей к праву и правовым явлениям в общественной жизни.

Предпосылкой эффективного индивидуального правового регулирования считается правосознание тогда, когда выступает сам высокий уровень правосознания. Как правильно считает А.В. Грошев; чем выше уровень правосознания, тем эффективнее регулятивное воздействие права [12].

Одним из оснований эффективности механизма индивидуального правового регулирования влияет уровень развития государственного аппарата и профессиональная, скоординированная работа всех его органов. Это так называемые организационные условия. Они проявляют себя в процессе функционирования правотворческих, правоприменительных и правоохранительных органов.

Таким образом, высокому уровню эффективности механизма индивидуального правового регулирования, на наш взгляд, способствует усовершенствованный госаппарат, ориентированный в первую очередь на выявление и удовлетворение конкретных общественных потребностей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Головянко В.В. Эффективность правового воспитания: понятие, критерии, методика измерения. Киев: Вища школа, 1985. С. 18.
2. Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. М.: Наука, 1979. С. 182.
3. Георгиев Г.Х. Эффективность законодательства — сущность, критерий и условия // Правовая мысль. 1971. № 2. С. 21.
4. Марочкин С.Ю. Проблемы эффективности норм международного права. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1988. С. 45.
5. Петров В.К., Селиванов С.Г. Устойчивость государства. М.: Экономика, 2005. С. 229.
6. Казанцев Л.Ю. Роль исходных нормативно-правовых начал в оптимизации кредитно-денежных и расчетных отношений // Юрист-международник. 2004. № 4. С. 24-33.
7. Иванов А.А. Качество законов и деятельность арбитражных судов // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 3-9; Орловский Ю.П. Проблемы совершенствования трудового законодательства // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 40-51.
8. Илларионова Т.И. О категории эффективности гражданско-правовых норм // Гражданское право, эффективность и качество. Свердловск: Изд-во Свердловского ун-та, 1977. С. 70.
9. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1989. С. 284.
10. Алексеев С.С. Общая теория государства и права: В 2-х томах. М.: Юрид. лит., 1998. Т. II. С. 456-457; Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. Л.: Изд-во ЛГУ, 1977. С. 80-81.
11. Комарова Е. Правосознание и правовая культура как средство обеспечения правового воздействия // Современные проблемы совершенствования российского законодательства: Сб. ст. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2002. С. 65.
12. Грошев А.В. Роль правосознания в механизме уголовно-правового регулирования // Вопросы совершенствования уголовно-правового регулирования: Межвузов. сб. науч. тр. Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1988. С. 41.

REFERENCES

1. Golovianko, V.V. *Effektivnost' pravovogo vospitaniia: poniatie, kriterii, metodika izmereniia* [Effectiveness of legal education: the concept, criteria, methods of measurement]. Kiev, 1985. P. 18. (in Russian).
2. Petrukhin, I.L., Baturov, G.P., Morshchakova, T.G. *Teoreticheskie osnovy effektivnosti pravosudiia* [Theoretical basis for the efficiency of justice]. Moscow, 1979. P. 182. (in Russian).
3. Georgiev, G.Kh. Efficiency of legislation — the essence, the criteria and conditions. *Pravovaia mysl' — Legal thought*. 1971. № 2. P. 21. (in Russian).
4. Marochkin, S.Iu. *Problemy effektivnosti norm mezhdunarodnogo prava* [Efficiency problems of international law]. Irkutsk, 1988. P. 45. (in Russian).
5. Petrov, V.K., Selivanov, S.G. *Ustoichivost' gosudarstva* [Stability of the state]. Moscow, 2005. P. 229. (in Russian).
6. Kazantsev, L.Iu. The role of initial regulatory began in optimization of monetary and settlement relations. *Iurist-mezhdunarodnik — International Lawyer*. 2004. № 4. Pp. 24-33. (in Russian).
7. Ivanov, A.A. Quality of laws and activities of the arbitration courts. *Zhurnal rossiiskogo prava Journal of Russian Law*. 2005. № 4. Pp. 3-9; Orlovskii, Iu.P. Problems of improving labour legislation. *Zhurnal rossiiskogo prava Journal of Russian Law*. 2005. № 9. Pp.40-51. (in Russian).

8. Illarionova, T.I. On the category of efficiency of civil law // *Grazhdanskoe pravo, effektivnost' i kachestvo* [Civil law, efficiency and quality]. Sverdlovsk, 1977. P. 70. (in Russian).

9. Baranov, V.M. *Istinnost' norm sovetskogo prava* [The truth of the norms of Soviet Law]. Saratov, 1989. P. 284. (in Russian).

10. Alekseev, S.S. *Obshchaia teoriia gosudarstva i prava: V 2-kh tomakh. T. 2* [General theory of state and law: In 2 volumes. Vol. 2]. Moscow, 1998. Pp. 456-457; *Effektivnost' pravovykh norm* [The effectiveness of legal norms] / V.N. Kudriavtsev, V.I. Nikitinskii, I.S. Samoshchenko, V.V. Glazyrin.. Leningrad, 1977. Pp. 80-81. (in Russian).

11. Komarova, E. Legal awareness and legal culture as a means of providing legal impact // *Sovremennye problemy sovershenstvovaniia rossiiskogo zakonodatel'stva: sb. st.* [Modern problems of improvement of the Russian legislation: Proc.]. Barnaul, 2002. P. 65. (in Russian).

12. Groshev, A.V. The role of justice in the mechanism of legal regulation // *Voprosy sovershenstvovaniia ugolovno-pravovogo regulirovaniia: Mezhvuzov. sb. nauch. tr.* [Issues of improvement of legal regulation: Proc.]. Sverdlovsk, 1988. P. 41. (in Russian).

Автор публикации

Александр Сергеевич Григорьев — доцент кафедры теории государства и права и международного права Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук

Author of the publication

Alexander S. Grigoriev — Cand. Sci. (Law), Department of Theory of State and Law and International Law, Institute of State and Law, Tyumen State University