
ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ

Мария Шрамкова*

Статья посвящена сущности процессуально-правового регулирования в современной России и его эффективности. В работе делается попытка исследовать понятие «эффективность» применительно к процессуально-правовому воздействию на общественные отношения и выработать критерии оценки данной эффективности. Автором аргументируется позиция, согласно которой эффективность правового регулирования – это особая качественная характеристика процесса специально-юридического воздействия права на социальные отношения, которая включает в себя три основных элемента: степень практической реализации правовой цели (результативность); степень социальной полезности полученных результатов; степень совершенства применяемых юридических средств.

Процессы продолжающейся модернизации экономической, технологической, социальной, политической, информационной и других сфер жизни Российского общества в современных условиях не могут быть результативными без соответствующих преобразований правовой формы. Особую роль в правовом обеспечении проводимых сегодня реформ приобретает процессуально-правовое регулирование.

По нашему мнению, процессуально-правовое регулирование – это осуществляемое при помощи процессуально-правовых средств нормативно-организующее воздействие на систему юрисдикционных правоприменительных отношений, направленное на формирование эффективных юридических процедур их реализации.

Процессуально-правовое регулирование представляет собой особый вид правового регулирования. Его специфика связана с объектом (природой регулируемых отношений), субъектами, целями, задачами и функциями, а также с особенностями применяемых в процессе такого регулирования юридических средств и методов.

Следует отметить, что процессуально-правовое регулирование как целенаправленная практика, связанная с формированием системы правовых средств и механизмов, ориентирована на достижение тех или иных результатов, определенных изменений как в области самой правовой формы, так и в сфере регулируемых социальных отношений. В связи с этим одной из центральных проблем, с необходимостью решения которой постоянно сталкиваются и законодатели, и субъекты, применяющие процессуальные правовые нормы на практике, является проблема обеспечения эффективности правового регулирования.

Эффективность является важнейшей характеристикой правовой формы, показателем уровня профессионализма субъектов правового регулирования, их способности успешно достигать поставленные цели. Кроме того, этот параметр правового регулирования является непосредственным критерием оценки качества действия системы процессуальных правовых средств в целом, а также отдельных правовых инструментов. В широком общесоциальном аспекте высокая

* Шрамкова Мария Николаевна, мировой судья судебного участка № 3 г. Георгиевска и Георгиевского района Ставропольского края

степень эффективности правовых конструкций выступает одной из гарантий успешного решения актуальных проблем общественной жизни, залогом прогрессивного цивилизованного развития общества.

Что же представляет собой эффективность, как свойство процессуально-правового регулирования, каковы критерии его оценки, как его можно «измерить», какие условия определяют его показатели? Для ответа на эти вопросы нам следует обратиться, прежде всего, к общетеоретическим положениям концепции эффективности права.

Основы классической концепции эффективности права в отечественной правовой науке были заложены в работах В.В. Глазырина, В.И. Никитинского и И.С. Самощенко, рассматривавшими эффективность правовых норм как соотношение между целями, которые ставил перед собой законодатель и результатами, наступившими в ходе практики нормативно-правового регулирования [8. С. 22]. В рамках такого подхода, по сути, главным критерием и индикатором эффективности правовой нормы является степень реализации соответствующей цели, результативность в ее узком понимании, как приемлемую для субъектов правового регулирования степень достижения поставленных задач.

Подобная концепция в целом представляется весьма убедительной. Вместе с тем, мы разделяем также тезис о том, что степень реализации цели не может быть единственным критерием эффективности правового регулирования. Ведь в противном случае ориентиры законодательства и юридической практики оказываются вне зоны критического осмысления, возникает опасная иллюзия абсолютной безошибочности правовой политики государства. Вместе с тем, реальная правовая жизнь нередко демонстрирует иные примеры.

Показательна в этой связи агрессивная юридическая практика, сформировавшаяся в СССР в 30-е годы 20 века на основе уголовного и уголовно-процессуального законодательства, предусматривающего упрощенные процедуры привлечения к ответственности и осуждения и служившая основным инструментом неоправданных масштабных репрессий. Декларируемые ориентиры правовой политики (борьба с врагами народа, шпионами, вредителями и т.п.), а также цели скрытые, «не лежащие на поверхности» (устрашение населения, расправа над неблагонадежными и свободомыслящими, устранение политических оппонентов и конку-

рентов главы государства) реализовывались достаточно «успешно». Но является ли такое регулирование эффективным?

Безусловно, в свете новейших тенденций правовой политики демократических государств с ее гуманистической направленностью и обеспечением правовой защиты неотчуждаемых прав и свобод человека, ответ на этот вопрос может быть только отрицательным. Полагаем, что правовые установления, воплощение которых в жизнь потенциально способно повлечь негативные социальные результаты не следует характеризовать как эффективные даже в случае высоких показателей их результативности.

В этой связи принципиальным представляется соображение о том, что общее понятие эффективности правового регулирования не может быть сведено к сугубо инструментальной трактовке. Последний аспект должен быть лишь одним из аспектов (безусловно, весьма значимым) общесоциальной эффективности права, которая понимается как способность права содействовать достижению социально полезных результатов, реализации актуальных общественных потребностей и интересов, решению острых социальных проблем, прогрессу общества и т.д.

При таком более широком подходе к эффективности права (правового регулирования) наряду с результативностью, появляются и другие дополнительные критерии, позволяющие оценить данное качество правовой формы.

Так, например, с точки зрения И.Я. Дюрягина эффективность права необходимо рассматривать как степень полезности достигнутого результата реализации правовых норм в процессе поставленной обществом цели [1. С. 132]. В.А. Козлов связывает это качество правовой материи с достижением поставленной цели, социальной полезностью полученного результата, экономичностью действия права, а также моральной приемлемостью и оптимальностью избираемых для его достижения правовых средств [4. С. 8]. Резонным представляется тезис о том, что в качестве критерия эффективности правового регулирования, помимо достижения поставленных целей, следует рассматривать также общественную полезность полученных результатов, отсутствие в их структуре всякого рода неблагоприятных последствий, «издержек», «побочных эффектов». Безусловно, выявление подобного комплекса наступивших социальных последствий правового регулирования – непростая задача, связанная

с необходимостью всесторонней экспертизы его плюсов и минусов.

Кроме того, при оценке степени эффективности действия правовых механизмов представляется значимым оценивать параметры процесса правового регулирования, среди которых первостепенное значение имеют показатели применяемого при этом юридического инструментария. Учитывая тот факт, что цели субъектов могут достигаться самыми разными средствами, позитивным следует считать уже сам факт применения для их достижения правовых инструментов.

Степень востребованности правового инструментария является важным показателем уровня правовой культуры социума. И напротив, если субъекты для защиты своих прав и законных интересов обращаются не к средствам процессуального права, а к неправовым инструментам, это свидетельствует о недостаточном уровне доверия к правовой форме.

Среди характеристик правовых средств немаловажным представляется такой их показатель как экономичность, предполагающая минимизацию затрат «юридической энергии», выбор наиболее оптимальных с точки зрения законодательной техники и технологии способов юридического регулирования. В области процессуального правового регулирования этот принцип выражается в необходимости использовать, по возможности, более простые юрисдикционные процедуры. Вместе с тем, такая оптимизация не должна снижать регулятивный потенциал инструментов процессуального права, а также создавать угрозы нарушения прав и свобод участников процессуальных отношений.

Значимым критерием эффективности правового регулирования в современных условиях следует считать также и моральную приемлемость применяемых юридических средств. История не раз подтверждала тот факт, что применения негуманных, бесчеловечных способов решения проблем в конечном счете обесценивает те ориентиры и идеалы, которые при этом декларировались, какими бы высокими и привлекательными они не казались на первый взгляд.

Данный критерий, безусловно, чрезвычайно значим в качестве условия эффективности процессуально-правового регулирования. История процессуального права, к сожалению, изобилует примерами использования в юрисдикционном процессе нравственно неприемлемых инструментов, унижающих человеческое достоинство, по-

пирающих фундаментальные естественные права человека. Особенно прославились ими инквизиционные формы юридического процесса, весьма востребованные в тоталитарных государствах. Оговоры, доносы, пытки, объективное вменение, примат признания вины над другими видами доказательств, упрощенные формы процесса, ответственность «без суда и следствия» и прочие «процедуры» нашли свое применение в недавнем прошлом в российской юридической практике.

Полагаем, что правовое регулирование, допускающее использование подобных инструментов не может характеризоваться как эффективное.

С учетом вышесказанного, полагаем, что наиболее приемлемым подходом при оценке степени эффективности правового регулирования является его комплексная оценка. Разделяем в этой связи позицию А.В. Малько и К.В. Шундикова, согласно которой, эффективность – понятие, призванное охарактеризовать качественное состояние процесса правового регулирования в его целостности, комплексно, всесторонне, с учетом как сугубо юридических, так и политических, социальных, нравственных и других его характеристик [5. С. 224].

Таким образом, эффективность правового регулирования – это особая качественная характеристика процесса специально-юридического воздействия права на социальные отношения, которая включает в себя три основных элемента:

- 1) степень практической реализации правовой цели (результативность);
- 2) степень социальной полезности полученных результатов;
- 3) степень совершенства применяемых юридических средств.

Наиболее практически значимыми проблемами теории эффективности правового регулирования являются вопросы об условиях, которые оказывают влияние на показатели данного свойства, содействуют повышению или, наоборот, снижению уровня действенности правовой формы.

Проецируя общетеоретические разработки концепции эффективности права на объект нашего исследования, следует, прежде всего, отметить, что основополагающим условием эффективности процессуально-правового регулирования объективно выступает соответствующее качество действующего процессуального законодательства.

В юридической литературе сложилось три основных подхода к пониманию каче-

ства законодательства. Первый из них связан с трактовкой данного свойства как способности законодательства соответствовать социальным реалиям, отражать объективные потребности общественного бытия, актуальные задачи развития общества и государства и т.п. В данном случае акцент сделан на внутренней характеристике правовой формы [8].

Вторая позиция основана на идее о том, что качество законодательства проявляется главным образом в его формально-технических свойствах, в том, насколько удачно в нем отражены упомянутые социальные реалии [2].

Наконец, третья теоретическая позиция связывает качество законодательства с совокупностью всех его свойств, и содержательных и формальных, позволяющих ему быть эффективным регулятором общественных отношений [7. С. 44]. Т.В. Кашанина считает, что качество законодательства – это «внутренне присущая его форме и содержанию совокупность социальных и юридических свойств, обуславливающих пригодность законодательства удовлетворять определенные потребности общества» [3. С. 144].

Последняя из приведенных точек зрения представляется нам наиболее приемлемой, поскольку позволяет сформировать целостный, системный взгляд при оценке качественных параметров действующих нормативно-правовых актов. При проведении данного анализа мы основываемся на понимании качества законодательства как его комплексной характеристики, касающейся внешней формы и содержания.

Особое значение в деле повышения эффективности права имеет последовательность закрепления целей в текстах конкретных нормативных актов.

Актуальной задачей субъектов правотворчества необходимо считать оптимизацию системного аспекта целевого содержания правовой формы, обеспечение согласованности различных правовых ориентиров, их последовательной и непротиворечивой формализации в законодательном тексте.

Система ориентиров в процессуально-правовом законодательстве в идеале должна формироваться так, чтобы цели отдельных процессуальных средств и механизмов не входили в конфликт друг с другом и не противоречили общим целям отраслевого процессуального регулирования. Поэтому, конструируя общие ориентиры процессуального регулирования, субъекты правотворческой практики должны по возможности

развивать, детализировать их в целях более конкретных юридических процессуальных средств и механизмов.

Важным фактором детерминации эффективности процессуально-правового регулирования являются целевые параметры правореализационной практики, содержание целевых установок субъектов реальных, «живых» процессуально-правовых отношений. Чем более высокой будет степень соответствия этих ориентиров нормативно закрепленным целям, тем более велика вероятность развития процесса правового регулирования по эффективному сценарию.

Безусловно, реальные цели субъектов процессуально-правовой жизни весьма часто расходятся с ориентирами, нашедшими свою формализацию в положениях действующего законодательства.

Данное обстоятельство обуславливается тем, что на стадии реализации права юридические цели выступают уже не абстрактным ориентиром, моделирующим в общих чертах необходимый результат, но становятся элементом сознания и воли конкретных субъектов правоотношений, их внутренним стимулирующим мотивом поведения.

Очевидно, что подобные цели не могут стопроцентно соответствовать модельным положениям законодательства и будут в той или иной степени отклоняться от них, что связано уже с их наибольшей конкретизацией в их смысловой наполненности и условиях их воплощения в жизнь. Заинтересованность участников правоотношений в реализации формальных ориентиров законодательного регулирования может варьироваться весьма широко: от полного принятия до полного отрицания. В подобного рода конфликте целевых установок кроется одна из фундаментальных причин существования феномена правовых девиаций, правонарушений и преступности.

Так или иначе, одним из направлений процессуально-правовой политики государства должно выступать формирование и использование разного рода механизмов (информационных, интерпретационных, поощрительных, карательных и др.), обеспечивающих приемлемый уровень подобных отклонений.

Сказанное приводит нас к выводу о том, что в процессе конструирования правовой системы общества законодателю следует избегать абсолютизации инструментального аспекта правового регулирования. Правовые ориентиры должны постоянно воспроизводить себя в сознании субъектов правового

регулирования. Только в этом случае может быть обеспечена целесообразность применяемой правовой формы и соответствующей юридической практики.

Среди факторов, определяющих показатели качества процессуально-правового регулирования и уровень его эффективности, помимо характеристик системы процессуального законодательства, важную роль играют параметры «внешней среды».

Правовое регулирование – социальная управленческая практика, осуществляемая не в «вакууме» и не в раз и навсегда данных условиях. Напротив, она складывается в исторически-конкретный период времени в определенной материальной и духовной среде. Среди наиболее значимых факторов «внешней среды», определяющих результативность работы правовых средств, можно выделить следующие: 1) экономический; 2) политико-идеологический; 3) культурно-нравственный; 4) информационный; 5) организационно-технический.

Описанные в подобном абстрактном виде упомянутые основные и другие факторы «внешней среды» довольно очевидно проявляют себя как на «макроуровне» процессуально-правового регулирования в целом, так и на уровне конкретных процессуально-правовых отношений. В последнем случае они проявляют себя через те или иные юридически значимые формы поведения субъектов, участвующих в процессуальных действиях, и, таким образом, преломляются через сознание и волю последних. Эффективность действия процессуально-правовых средств в этом смысле во многом зависит от субъектов, их применяющих и использующих на практике, от уровня их общей и правовой информированности, культуры, профессионализма, морально-нравственных установок, материального положения и других характеристик.

Так, доминирование экономического фактора над правовым может выразиться в отказе должника от добровольной компенсации причиненного материального ущерба по причине отсутствия необходимых средств. Аналогичное соотношение действия данных факторов имеет место в случае подкупа должностного лица, обязанного принимать решение на основе положений закона.

Преобладающее влияние политического фактора над правовым может выражаться, в частности, в хорошо известных российской управленческой практике институтах «теле-

фонного права», политической целесообразности, административного ресурса и др.

Немаловажную роль в определении результатов процессуально-правового регулирования играет уровень информированности участников процесса о своих правах, обязанностях, возможностях и т.п. Ведь зачастую, например, ошибки в применении норм процессуального законодательства, а также прямые их нарушения должностные лица допускают не по злому умыслу, а вследствие низкой степени информирования. То же обстоятельство объясняет нередко пассивный характер поведения рядовых участников процесса; истцов, ответчиков, обвиняемых, потерпевших и др., которые часто не обладают и минимумом юридических знаний, не понимают своего реального места в юридическом процессе, своих потенциальных возможностей, не умеют грамотно использовать предоставленные им правовые ресурсы.

Весьма существенной гарантией эффективности действия процессуально-правовых средств является организационный фактор. Его значение не следует недооценивать. Ведь нередко поставленные законодателем и участниками процесса цели не достигаются вследствие отсутствия тех или иных организационных гарантий. Например, отсутствие реальных условий, обеспечивающих доступность правосудия, – весьма опасное препятствие на пути защиты при помощи правовых средств прав и свобод человека. Отсутствие технических возможностей может стать причиной низкого качества проведения тех или иных следственных действий и мероприятий (осмотра места происшествия, экспертизы, обыска и др.).

Таким образом, реализация целей процессуально-правового регулирования – есть процесс, на качество которого влияют не только цели и средства. Результат правового регулирования – продукт всей юридической практики, он детерминирован множеством параметров.

Для того чтобы продемонстрировать приемлемые показатели эффективности, право нуждается в определенной внешней среде. Если показатели последней «неблагоприятны», действуют в пике правовым механизмам и последние не могут преодолеть это «сопротивление среды», то и результаты правового регулирования будут определяться не правовым управленческим параметром, а совершенно иными неюридическими факторами.

Литература:

1. Дюрягин И.Я. Право и управление. М., 1981.
2. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998.
3. Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2008.
4. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Л., 1972.
5. Малько А.В., Шундиков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003.
6. Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М., 1991.
7. Сырых Е.В. Критерии качества закона // Законодательная техника / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000.
8. Эффективность правовых норм. М., 1980.

EFFICIENCY OF PROCEDURAL LEGAL REGULATION IN MODERN RUSSIA: CONCEPT AND CRITERIA

The article examines the essence of procedural legal regulation in modern Russia and its effectiveness. An attempt to explore the concept of «efficiency» in relation to the procedural legal impact on social relations is made alongside with the development of criteria for evaluating this effectiveness. The author explains the position that the effectiveness of legal regulation is a special qualitative characteristic of legal impact

on social relations, which includes three main elements: - the degree of practical implementation of the legal objectives (effectiveness); - the degree of social utility of the results; - the degree of sophistication of legal means being used.

Mariya Shramkova, Magistrate of judicial district №3, the city of Georgievsk and the district of Georgievsk, Stavropol region, Russia

Ключевые слова:

процессуально-правовое регулирование, эффективность, право, правовое средство, цель процессуально-правового регулирования, средство процессуально-правового регулирования, механизм правового регулирования.

Keywords:

procedural legal regulation, efficiency, law, legal means, objective of procedural legal regulation, means of procedural legal regulation, mechanism of legal regulation.

References:

1. Dyuryagin I.Ya. Pravo i upravlenie [Law and Governance]. M., 1981.
2. Ignatenko V.V. Pravovoe kachestvo zakonov ob administrativnyh pravonarusheniyah [Legal quality of laws on administrative offenses]. Irkutsk, 1998.
3. Kashanina T.V. Juridicheskaja tehnika [Legal Techniques]. M., 2008.
4. Kozlov V.A. Voprosy teorii effektivnosti pravovoj normy [Actual issues of the theory of the effectiveness of legal provision]. Avtoref. diss. kand. jurid. nauk. [Candidate's dissertation] L., 1972.
5. Malko A.V., Shundikov K.V. Celi i sredstva v prave i pravovoj politike [Objectives and means in law and legal policy]. Saratov, 2003.
6. Prozorov V.F. Kachestvo i jeffektivnos' hozjajstvennogo zakonodatelstva v usloviyah rynka [Quality and efficiency of economic legislation in market conditions]. M., 1991.
7. Syryh E.V. Kriterii kachestva zakona [Criteria for quality of law]// Zakonodatel'naja tehnika [Legislative techniques] / Pod red. [Under the editorship of] Ju.A. Tihomirova. M., 2000.
8. Jeffektivnost pravovyh norm [Efficiency of provisions of law]. M., 1980.