

УДК 340.11
ББК 67.9 (2Рос) 400
Ш 16
А.М. Шадже

Актуальные проблемы эффективности российского законодательства на современном этапе

(Рецензирована)

Аннотация:

В статье рассматриваются основные проблемы эффективности российского законодательства в условиях перехода к рыночной экономике и демократическому строю, определяются критерии оценки эффективности законов, предлагаются основные направления решения выявленных проблем. Эффективность законодательства – одна из качественных характеристик способствующих достижению поставленных законодателем целей. Эффективное законодательство разумно определяет цели и задачи правового регулирования, а также средства для их достижения. И наоборот если в законе не правильно определены цели, допускаются не точности в выборе средств, закон не дает ожидаемого результата не способствует выполнению основных задач государства.

Ключевые слова:

Правотворчество, нормоустанавливающий орган, позитивное право, закон, эффективность, правоприменительная деятельность, правовое воспитание, убеждение, принуждение.

Одной из важных задач стратегии эффективного правотворчества является разработка путей и средств формирования правовой основы новой политической системы России. Правовая основа политической системы – это совокупность юридических норм всестороннего и полного регулирования политической системы демократического общества. Наличие надежной правовой основы политической системы – показатель развитости и цивилизованности общества. Процесс формирования правовой основы новой политической системы начался сразу же после провозглашения государственного суверенитета России. В этой сфере сделано уже немало. Приняты законы о референдуме, о выборах, свободе вероисповеданий, языках народов Российской Федерации, о Президенте, Конституционном Суде, о политических партиях, средствах массовой информации и др. Однако многие вопросы до сих пор остаются нерешенными.

Общим критерием эффективности законов может быть эффективность их социального действия. Последнее может охарактеризовать как процесс, состоящий из пяти стадий:

1. Анализ социальной проблемы, дающий толчок к принятию закона законодательным органом. Формальная инициатива в нормоустанавливающих органах требует соответствующих политических решений в отношении задач и средств закона.

2. Подготовка закона (наука законодательства или законоведение).

3. Нормоустанавливающий орган принимает закон, наделяя его качеством демократической легитимности.

4. Применение закона. На этой стадии очень часто требуется толкование применяемой правовой нормы.

5. Наконец, законодатель должен проконтролировать эффективность и приемлемость закона с целью выявить возможную потребность в его изменении.

Правоприменение означает применение правовых норм к определенным общественным отношениям с целью обеспечить действие закона в силу как добровольного соблюдения закона, так и принуждения к его исполнению. Можно выделить две основные формы воздействия законов на общественное поведение – по-

средством формулирования и применения правовых норм.

Принцип разделения властей отражает эти функции: с одной стороны, принятие законов, с другой – их исполнение, а с третьей – разрешение споров о содержании или действии правовых норм компетентными органами – судами. Правовая норма – по крайней мере, типичная норма права – обобщает и представляет в абстрактном виде определенное общественное отношение, общую и абстрактную картину общественного устройства. Правовая норма принимается безотносительно к какому-либо конкретному лицу, она обязательна для каждого и каждого может затронуть. Но исполнение правовой нормы означает ее воздействие на конкретные жизненные ситуации, каждая из которых имеет свои особенности. Подобное воздействие осуществляется через физических лиц. Правовая норма сама по себе как бы абстрагируется от конкретных жизненных ситуаций, тогда как исполнение правовой нормы сближает ее с ними, различая общую правовую норму и акты ее исполнения, мы можем выявить значение третьей основополагающей функции, отраженной в Конституции, – функции судебного разбирательства, как акта контроля за соответствием поведения физических лиц установленным нормам права. Судебное разбирательство осуществляется в процессе применения правовых норм.

Разделение функций предопределяет разделение властей, которое во многом определено рамками самой конституции. Парламент – основной, хотя и не единственный нормоустанавливающий орган. Исполнительная власть также участвует в нормотворчестве посредством издания собственных правовых актов. Однако основная ее функция заключается в исполнении правовых норм при весьма значительной роли собственно административных задач, осуществляемых в иных, не правовых, формах. Применение правовых норм посредством разрешения конфликтов от лица государства является сферой исключительного ведения судов, которые наделены конституционной возможностью независимого и прямого влияния на две другие ветви власти.

Взаимоотношения между тремя властями определяются принципом законности. Этот принцип подразумевает верховенство и исклю-

чительность закона, как фундаментальной основы демократии. Все три власти подчинены Конституции. Конституционный принцип верховенства права означает то, что любые акты двух других властей должны основываться на законе и приниматься под воздействием закона.

Принцип исключительности закона очерчивает границы полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти. Некоторые области государственного управления, например, права человека либо расходование государственных средств, должны быть регламентированы.

Принцип разделения властей, согласно которому законодательная власть принимает законы, а исполнительная и судебная власти их применяют, обеспечивает справедливость, предсказуемость и гарантированность права и в то же время сохраняет ведущую роль законодательного органа в процессе законотворчества.

Применение законов оставляет, естественно, достаточную свободу для действий исполнительной и судебной властей. Сохраняется свобода и в толковании и в применении норм права. Только позитивизм рассматривает правоприменение как технический акт трансформации общих в индивидуальные правовые нормы. Процесс правоприменения неизбежно влечет необходимость оценочных суждений и нововведений, которые во многом стирают существующие правовые границы и рамки. Исполнительная и судебная власти имеют возможность усовершенствовать закон, либо раскрыть его суть в свете своего собственного опыта и тем самым развивать право. Процесс применения закона к конкретным ситуациям обогащает правовую норму, наполняет ее красками и разъясняет ее содержание. Толкование и применение закона, таким образом, в чем-то видоизменяют право и – при существенном росте подобных изменений – могут привести к необходимости пересмотра закона. К пересмотру либо к принятию новых законов приводят нередко и нежелательные побочные последствия правоприменительной практики. Так, например, ограниченный доступ к высшему образованию привел к принятию единообразных правил выпускных экзаменов в средних школах с целью обеспечить справедливое распределение ограниченного числа мест в выс-

шей школе, что, в принципе, нарушало бы права человека.

Трудно провести линию между простым актом толкования и применением закона и его дальнейшим развитием, уточнением или изменением. Общественные науки, в том числе и юриспруденция во многом сближают функции принятия, исполнения и применения закона. Сам факт принятия закона дает толчок развитию определенного цикла. С одной стороны, поле нерегламентированных законом отношений, становится все более ограниченным в результате принятия решений исполнительными и судебными органами. С другой стороны, правоприменительные органы в процессе своей деятельности подписывают право, обеспечивая его дальнейшее развитие. Формулирование и применение правовых норм являются стадиями, определяющими иерархическое построение права: по линии убывания правовая норма конкретизируется и детализируется в процессе правоприменения, а по линии возрастания акты правоприменения дают толчок пересмотру права; можно сказать даже более жестко: закон – это только промежуточный шаг в процессе развития Конституции и в особенности таких широко трактуемых конституционных ценностей, как равенство, справедливость, недопущение произвола и т.д. В конечном итоге, общие решения законодательных органов обретают законченную форму в решениях правоприменительных, исполнительных и судебных органов.

Органы, применяющие право, часто воспринимаются как адресаты правовых норм. К ним относятся сами законодательные органы, исполнительные органы, суды, различные самоуправляющиеся акционерные общества, союзы и т.п., юридическое сообщество (адвокаты, нотариусы, советники, юрисконсульты и т.д.) и, наконец, и главным образом, население. Большая часть правовых норм «применяется» в результате добровольного их соблюдения теми, кто подпадает под сферу их действия. Но в некоторых случаях закон приводится в действие при помощи «правоохранительного аппарата».

Применение правовой нормы начинается с формулирования текста закона. Закон принимается с целью его применения на практике, за исключением так называемых «выставочных законов», которые предназначены не для исполнения, а для обслуживания пропагандист-

ских целей и успокоения недовольных групп населения. Наиболее важный вопрос современной теории законодательства касается определения конституционно необходимых и желательных пределов законодательного регулирования, а также меры конкретизации законодательных актов. Можно выделить следующие возможные критерии законодательства с точки зрения его применения: политическая важность вопроса; необходимость вмешательства со стороны государства; финансовые последствия; уместность законодательного регулирования (так, например, те нормы, которые должны постоянно меняться в зависимости от изменения ситуаций, а также те нормы, которые касаются технически сложных вопросов, более целесообразно оставлять в сфере делегированного законодательства); необходимость ориентирования судов (7; 58).

Исполнительная ветвь власти имеет полномочие применять законы посредством издания актов делегированного законодательства, административных правил и иных актов в сфере как публичного, так и частного права. Как было показано в предыдущей главе, в некоторых государствах исполнительная власть играет существенную роль в формулировании законодательных актов, так, например, Бундесрат, состоящий из представителей правительств земель, является верхней палатой федерального Парламента. Что касается актов делегированного законодательства, во многих странах трудно провести линию между тем, что должно содержаться в законе и тем, что может быть включено в акты делегированного законодательства. Конституционные положения, согласно которым основные нормы должны включаться в законы, тогда как детали и второстепенные положения могут регламентироваться исполнительной властью, не дают должного ответа. В результате действия принципа, согласно которому «все важные вопросы» подлежат регламентации парламентом, и как следствие повсеместного стремления исполнительной власти не допускать подмены ее собственных решений решениями судов, неуклонно возрастает масса нормативных актов во многих сферах общественной жизни. Данная оценка находит свое подтверждение прежде всего в сфере публичного права, где правовое регулирование в ряде случаев дает отрицательный эффект, как

это было, например, в отношении правового регулирования вопросов среднего и высшего образования, а также отдельных аспектов права социального обеспечения.

В нашей стране нормотворчество исполнительных органов выступает и в форме актов вышестоящих органов, которые призваны организовывать деятельность подчиненных органов и обеспечивать единообразие правового регулирования. В целом, подобные акты могут иметь существенное значение для прав личности и могут служить основанием судебного разбирательства в том случае, если в них допущены нарушения принципа равенства прав личности.

Применение законов судами определяется такими установленными в Конституции требованиями к деятельности третьей власти, как объективность, независимость и самостоятельность. Сама роль судов во многом зависит от того, как конституция определяют формы их организации.

Так, в тех странах, где суды непосредственно избираются населением, они обретают очень сильные нормотворческие полномочия, создавая прецедентное право. В тех же странах, где судьи назначаются правительством, суды имеют значительно меньшие возможности применения права посредством принятия собственных нормотворческих решений. Для этих стран, как правило, характерна крайне подробная регламентация законодательных актов парламента.

Необходимо помнить, что суды, раскрывая содержание закона и применяя закон, становятся мощным фактором в правотворчестве. Грань, отделяющая прецедентное право от законов, весьма подвижна. В ряде государств конституционные суды имеют право лишить правовой силы законодательные акты, принятые парламентом, либо признавая их недействующими, либо фактически отказывая в их применении. Это – пример так называемого «негативного законодательства». Особо широким судебское усмотрение становится в том случае, когда суды получают право вкладывать свое собственное понимание в такие «общие положения», как «общественное благо», «право и правопорядок», «равное обращение» и т.п. В некоторых странах конституционные, социальные и поли-

тические факторы вынуждают суды выполнять роль органов, дополняющих законодателя.

В западных странах отдельные области права развивались судебным нормотворчеством, поскольку не было соответствующего законодательного регулирования. Так происходило, например, с вопросами регламентации приема в высшие учебные заведения. Нормы, выработанные судебной практикой согласно которым было признано необходимым регламентировать порядок приема в учебные заведения и «обнаружено» право граждан на получение высшего образования, показывают насколько активную нормотворческую роль берет на себя судебную власть. Нередко суды иницируют принятие законодательных актов, показывая своими решениями непоследовательность и противоречивость действующего законодательного регулирования; таким образом, сами суды выдвигают требования устранения недостатков законодательства.

Важно также подчеркнуть значение «правового сообщества» в правоприменительной практике, особенно судей, советников, адвокатов, нотариусов, государственных служащих. Профессиональные традиции, образование, этика и сама работа, требующая и привносящая объективность, терпимость и беспристрастность, превращают юристов в проводников права. В нашей стране законодатели нередко забывают, что основным адресатом законов являются граждане, за исключением тех актов, в которых регламентируется порядок деятельности исполнительных и судебных органов. Если граждане считают необходимым соблюдать закон в силу своего понимания должного поведения – правовой культуры, они добровольно берут на себя обязательство следовать предписаниям закона, другой стороной правопослушного поведения является воспитание. В правовой литературе средства воспитания рассматриваются в узком и широком смысле. В узком смысле – это книги, кинофильмы, произведения искусств, используемые в процессе воспитательной работы, в широком смысле к средствам воспитания относятся учение, общественно-полезный труд, самодеятельность и т.п.(5; 274). В литературе существует и иная точка зрения относительно понятий средство воспитания, согласно которой к средствам относятся, помимо названных, совокупность при-

способлений и технических средств, используемых для осуществления правовоспитательного процесса (8; 43).

Такое понимание средств, позволяет отграничить их от форм воспитания, но не охватывает всех технических и материальных средств воспитания. К материальным средствам, которые используются в процессе нравственно-правового воспитания, относятся: сеть радиовещания, телевидения, кинотеатров, клубов, дворцов, иных помещений и технических средств издательства, газеты, журналы, книги, киноленты, плакаты, стенды, наглядная агитация. Формами же являются лекции, беседы, статьи, которые могут быть переданы по телевидению, радио, опубликованы в газетах, журналах и т.п. К средствам правового воспитания некоторые авторы относят и средства духовного (рационального и эмоционального) воздействия на воспитуемого. Такое воздействие оказывает атмосфера, в которой проводятся мероприятия, методика подачи материала и т.п.

На наш взгляд, средства нравственно-правового воспитания служат каналом передачи идейного содержания воспитательной деятельности. Причем форма такой деятельности, взятая в отношении целей воспитания, может также служить как одно из средств нравственно-правового воспитания.

В юридической литературе к основным методам правового воспитания относятся убеждение и принуждений. Этот вопрос был основательно исследован в монографии академика В.П. Сальникова и профессора В.П. Федорова «Убеждение и принуждение в деятельности органов внутренних дел». При этом следует отметить, что если метод убеждения является общепризнанным методов воспитания, то этого нельзя сказать относительно метода принуждения. Например, М.М. Галимов исключает принуждение как метод правового воспитания. Он пишет, что понятие «принуждение» не может быть включено в общее научное понятие воспитания (2; 86). Эта точка зрения подвергнута в литературе обоснованной критике. В каждой конкретной обстановке применение тех или иных методов правового воспитания имеет свои особенности и связано со многими обстоятельствами. К лицам, соблюдающим нормы права, применяется метод убеждения, а к лицам, нарушившим нормы права, применяют-

ся как метод принуждения, так и метод убеждения. В.П.Сальников и В.П.Федоров называли и тот, и другой метод в числе методов социального управления по поддержанию демократического правопорядка и борьбы с преступностью (наряду с методом материально-организационным) (10; 88).

Единство форм, средств и методов правового и нравственного воспитания определяется, во-первых, тем, что ядро системы регулирования поведения и контроля над ним образуют социальные ценности – право и мораль в их неразрывном единстве; во-вторых, единством механизма усвоения нравственно-правовых норм; в-третьих, тем, что на поведенческо-регулятивном уровне различие нравственных и правовых регуляторов становится условным и вопрос о различии правовых форм от нравственных теряет практическое значение, и, наконец, единством целей нравственного и правового воспитания.

Таким образом, ощущение обязательности соблюдения закона возникает независимо от того, наступает или нет ответственность за его нарушение. В демократических и правовых государствах право во многом соответствует нормам этики, и применение закона в действительности означает следование образцам правильного социального поведения. Только в крайних случаях закон обеспечивается принудительно распоряжениями исполнительных органов, решениями судов, действиями правоохранительных органов и полиции.

Цель законодательства – успешное его применение, успешный контроль за общественным поведением. Успешное применение означает, что закон достигает своей цели, обеспечивая на практике должный эффект. Успешное применение предполагает эффективную и действенную реализацию правовых норм и соблюдение ряда других важных правовых принципов. Действенность означает соответствие между формальным содержанием правовой нормы и практикой ее применения. Эффективность означает соответствие целей, стоящих перед законом, тем средствам, которые используются для их достижения. Другие принципы, которым необходимо следовать, включают, например, определенность и стабильность правового регулирования.

Основным условием успешного применения законов, вне всякого сомнения, являются достоинства самого закона. Хорошее качество закона определяется такими критериями, как ясность изложения целей и средств закона, доступность языка и полная инкорпорация закона в правовую систему. Успешное применение закона предопределяется также достаточностью финансового обеспечения и наличием соответствующего числа государственных служащих, занятых в этой сфере. Хорошие законы, имеющие перспективы успешного их применения, создаются тогда, когда законодательный орган следует тем принципам, которые определены историей и соответствуют правосознанию граждан, правовым традициям и культуре общества. Важно выбрать правильный язык закона. В правовых нормах, адресованных сообществу юристов, может использоваться совершенно другой язык, отличный от того, что должен применяться в правовых нормах, адресованных непосредственно населению. Естественно, большое значение имеют и установленные Конституцией правила законодательного процесса. Особые требования предъявляются к законам, которые выносятся на референдум, их язык должен быть понятен простым гражданам, не имеющим какой-либо специальной правовой подготовки. В тех странах, где сильные позиции в сфере защиты прав человека занимают конституционные суды или суды общей юрисдикции, законы могут иметь меньшую степень детализации, поскольку права человека обеспечиваются должным механизмом правовой защиты. В целом успешное применение законов определяется тем, насколько часто контролирующие органы вступают в действие в целях обеспечения действия закона.

Правовая норма эффективно применяется в тех случаях, когда на практике она имеет именно те последствия, которые предполагали нормоустанавливающие власти. Формулы, изложенные на бумаге, и действительность, книжное право и действующее право должны соответствовать друг другу. Никакой массив правовых норм не образует действенной правовой системы, если правовые нормы не соблюдаются в жизни. Естественно, не каждый закон может целиком и полностью соблюдаться на практике. Однако, правовая система, наряду с другими социальными системами, включаю-

щими, например, нормы общественной и государственной морали и этики, должны обеспечивать должную мотивацию соблюдения соответствующих правовых норм.

Таковы некоторые важные условия действенного применения закона. Закон должен, во-первых, основываться на точном анализе политических, социальных, экономических и культурных условий. Это дает возможность законодателю определять степень приемлемости закона. Приемлемость закона означает готовность населения соблюдать закон. Речь здесь идет в основном о добровольном соблюдении закона, которое, впрочем, может в отдельных случаях стимулироваться и принуждением, обеспечивающим добровольное соблюдение закона большинством населения. Приемлемость правовой нормы предполагает ее знание, соблюдение и действие на практике. Необходимо, чтобы у граждан было привито чувство справедливости, чтобы они верили в государство и право, основанное на демократических принципах. Несомненно, что мотивация к соблюдению закона основывается также на обеспечении минимального благосостояния граждан, как следствия успешной экономической политики. Результатом недейственных законов становится огромный «темный массив» правонарушений. Одним из нежелательных последствий недейственного применения закона является стремление граждан обходить закон.

Эффективное применение закона означает рациональное соотношение между целями закона и теми средствами, которые используются для их достижения. Цель закона может быть четко зафиксирована, например, сокращение выброса вредных веществ в атмосферу до определенного уровня, тогда как средства для ее достижения (нормативы, финансирование и т.п.) могут регламентироваться законом в минимальной степени. Но может быть и обратное: цель закона четко не определяется, но вместе с тем фиксируются в полном объеме средства для ее достижения (например, инвестиции в жилищное строительство с тем, чтобы обеспечить как можно больший его рост). Необходимо найти приемлемые и адекватные средства для достижения поставленных в законах целей.

Есть еще ряд принципов, которые необходимо иметь в виду для обеспечения успешного применения закона. Важно обеспечить ста-

бильность закона и тем самым подкрепить веру граждан в надежность законов. Галопирующие поправки к законам «заведенного» законодателя приносят обратный эффект. Требуется найти и обеспечить тщательно выверенный баланс между гибкостью и стабильностью законов. Добровольное соблюдение законов во многом усиливается, когда Законодатель исходит из принципа субсидиарности законодательства и, основываясь на принципе соответствия, контролирует адекватность целей и средств законодательного регулирования. И, наконец, необходимо очень внимательно изучать и исследовать практику действия законов.

Сигналом неблагоприятного действия закона является появление нежелательных, побочных и несвоевременных последствий. Некоторые законы в действительности не предполагают успешного их применения, выдвигая те или иные формы компромиссов или символов, не предназначенных для применения.

Описанные условия успешного применения законов, такие как действенность и эффективность, стабильность и соответствие, непосредственно, по крайней мере, некоторые из них, закрепляются в конституциях либо выводятся на основе толкования таких широко трактуемых конституционных норм, как правление права, социальное государство, целевое использование налогов на общественные нужды, защиты прав человека и т.д. Впрочем, конституционные предписания не могут обеспечить успешное применение законов, если их цели и средства не соответствуют укorenившимся представлениям граждан.

Необходимо, чтобы законодатель следовал не только принципам действенности законодательного регулирования, но и контролировал действие законов в целях обеспечения должного их применения. Так, например, законодатель осуществляет свою обязанность по защите жизни до рождения ребенка, принимая законы, регламентирующие аборт, но он должен обеспечивать и действенность законов, запрещающих незаконные аборт. Иными словами, законодательству вменяется в обязанность контролировать действие закона, собирать информацию о практике его применения и изменять закон, если действие законодательных норм не обеспечивается должным образом.

Средства применения законов включают государственные институты, ресурсы, главным образом финансовые. Демократическим и наиболее действенным способом обеспечения действия законов является создание условий для добровольного соблюдения законов. Для принуждения государственными органами могут использоваться:

- средства воспитания, такие как информация и образование, убеждающие в необходимости соблюдения законов;

- средства стимулирования, например, в виде финансового бремени либо финансовых льгот (налоговых, дотационных и т.п.);

- средства принуждения, под которыми имеются в виду, прежде всего, меры наказания.

Основной задачей государства, следующего принципам защиты прав человека и правления права, является применение принципа соответствия в выборе наилучших правоприменительных средств.

Обеспечение действия закона является одной из главных задач исполнительной ветви власти. Однако, необходимо помнить, что исполнительные органы в системе разделения властей являются самостоятельной частью государственного механизма, не ограниченной только исполнением законов. В процессе исполнения законов они очень часто пользуются широким правом толкования и свободой усмотрения.

Считаем целесообразным ввести практику предоставления правительством субсидий тем, кто заслуживает поощрения в целях развития экономики. Средствами, которые используются исполнительными органами для проведения в жизнь законов, могут быть указаны, правила, распоряжения, договоры и другие формы деятельности, такие, например, как строительство дорог, школ и т.п. Суды же, как правоприменительные органы, используют судебные решения, постановления, приказы и т.п. (3, 6, 9).

Остановимся подробнее на процессе правоприменения. Во многих странах приняты законы, регламентирующие исполнение законов исполнительными органами и судами. В том случае, если подобные законы отсутствуют, применяются стандарты «должной правовой процедуры». Во многом решении парламента по бюджету являются достаточным основанием для осуществления соответствующих действий

исполнительных органов. Исполняя указания по расходованию бюджетных средств, исполнительные органы должны особое внимание обращать на соблюдение принципа равенства и обеспечивать объективность и беспристрастность, издавая собственные правила. Необходимость подобных правил особо ощущается в тех случаях, когда общие положения законов оставляют исполнительным органам широкую свободу усмотрения.

В РФ судам должно принадлежать право решающего слова по вопросу о том, как должен исполняться закон применительно к конкретному случаю. Проблема заключается в том, насколько соблюдается принцип самоограничения судебной власти, который очерчивает границы полномочий правотворческих и правоприменительных органов. С этой точки зрения, судебные решения о возможности подыскания дополнительных возможностей приема в переполненные университеты и определение как качественных, так и количественных критериев финансовой помощи являются в действительности свидетельством нарушения границ полномочий судебной властью. В решении этих вопросов более приемлемо издание нормативных актов и осуществление иных действий исполнительной власти, а не решения судов.

К сожалению, не все законы хорошего качества, действенными и эффективными, применяющими адекватные средства для достижения целей, стоящих перед ними. Многие законы безуспешно контролируют общественные отношения и поведение граждан. Россия как практически и все западные страны, имеющие демократические конституции сталкиваются со следующими сходными проблемами:

– Существуют горы законодательства, и количество законов неуклонно растет. Достаточно вспомнить как и сколько за последнее время их было принято Государственной Думой.

– Сложность правовых текстов делает их нередко непонятными даже для юристов. Принцип, согласно которому незнание закона не освобождает от ответственности, утрачивает свое значение, так не только простой человек, но даже и отраслевой юрист не в состоянии разобраться в том потоке законов «мутной воды», которые выливаются на голову граждан, и где с легкостью можно обходить эти же сами законы. Создается впечатление, что такое положе-

ние вещей выгодно определенной группе, с целью получения сверхприбыли и ослабления Российского государства.

– Чрезмерное число и сложность регламентации законов ослабляют авторитет закона. Утрачиваются вера в закон. Воздействие и приемлемость законов, в результате чего уровень правовой культуры неизбежно деградирует.

Отмеченные выше сложности во многом объясняются теми же причинами:

– В отдельных случаях законодатель не владеет в достаточной мере необходимой информацией. Редко в его распоряжении оказывается полный объем информации об исторических, социальных и правовых предпосылках принятия закона. Использование социологии права предопределяет улучшение качества законодательной техники

– Скорость законотворчества слишком велика; должны быть необходимые предпосылки для принятия законов. Необходимо избегать принятия законов, если есть возможность действительного использования иных форм общественного контроля.

– Нередко возникают сомнения в отношении необходимой степени детализации законов.

– Сфера правового регулирования стала слишком обширной. Происходит все большее расширение сферы воздействия права, усложняются экономические и социальные проблемы, увеличивается степень вмешательства государства в дела общества. Все это ведет к ослаблению саморегулирующих систем общества.

В целом можно высказать ряд предложений, которые могут позволить уменьшить степень регулирования со стороны государства.

– Может быть поставлен философский вопрос в русле нелиберального направления общественной мысли: «Какую долю ответственности за развитие общества нация намерена передать государству и готова оплатить из своих собственных средств?». Многие аналитики настаивают на необходимости усиления средств стимулирования, которые дают возможность субъектам права в большей мере приспособиться к новым условиям, реагировать на меняющиеся обстоятельства и более успешно решать стоящие перед обществом проблемы.

– В целях усиления иных форм социального контроля парламент может ограничиться принятием рамочного законодательства.

– Понятие «рефлектующего» закона должно предстать не как новая теоретическая или социологическая концепция, а как механизм перераспределения ответственности между государством и субъектами права в целях расширения прав последних.

Естественно, необходимо переосмыслить и в чем-то изменить уже существующие формы ограничения законодательства и регулирующей роли государства, усилив такие механизмы, как самоуправление институтов общества и общественных объединений, а также повысив роль договоров. Чем точнее законодательные решения соответствуют интересам субъектов права, тем выше степень обеспечения добровольного их соблюдения. Поэтому в демократическом обществе проблема эффективности и действенности правовой нормы становится особенно актуальной.

Законодательство является классическим инструментом, посредством которого законодательное собрание и правительство регламентируют общее направление деятельности различных государственных органов, граждан и частных предприятий. С этой целью настоятельно необходим поиск путей повышения эффективности правотворчества за счет более полного и глубокого отражения общественных потребностей и интересов всех социальных групп, глубинных политических процессов.

«В структуру политического механизма правотворчества должно быть включено и конституционное регулирование законодательной деятельности. Политический механизм правотворчества будет способствовать закреплению в правовой системе демократических и политических преобразований, дальнейшей демократизации правовой системы – в целом и отдельных отраслей права. Фундаментальными принципами правотворчества в демократическом правовом государстве являются открытость и гласность – неотъемлемые свойства любой государственной деятельности, всех ее проявлений, направлений и форм. Они дают возможность обществу установить контроль за ответствием законодательного процесса нормам закона и вовремя его корректировать», – отмечает профессор О.А Гаврилов (4; 20) .

Следует подчеркнуть, что оценка эффективности правовых норм должна быть предметом особой заботы в РФ. В России еще практически не начался поиск оптимальных средств оценки эффективности законодательства. Сделать это непросто по причине как политических, так и практических трудностей. Конечно, можно сослаться на сложности оценки действия законов. Но нельзя делать выводы о беспечности подобных попыток. Необходимо также тщательно продумать вопрос о том, какие критерии могут служить для оценки эффективности и действенности правовых норм. Иногда результатом такого анализа может стать отказ от оценки проведенной правовой реформы. В других случаях может быть признано возможным проведение оценки, хотя в начале эта задача может представляться недостижимой.

Если юрист, принимает участие в оценке эффективности законодательства, перед ним открываются широкие горизонты сотрудничества с другими экспертами – экономистами, статистиками, криминологами, социологами и другими. Это сотрудничество может быть плодотворным и для других экспертов, поскольку оценка действия правовых норм не может иметь какого-либо большого значения, если ее проводят эксперты, упускающие из вида чисто правовые проблемы исследуемых вопросов.

Оценка результатов правового регулирования представляется проблематичным мероприятием, но в силу этого она может рассматриваться как вызов, брошенный законодателем и правоприменительным органам. В целом, оценка правоприменения должна рассматриваться как важный элемент законотворчества. И выбор этого вопроса для обсуждения дает возможность развить технику законотворчества в таком важном аспекте, как оценка эффективности применения законов.

Примечания:

1. Боботов С.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: история и современность. – М., 1992.
2. Галимов М.М., Мураметов О.Ф. Правовое воспитание и роль закона в его осуществлении. – М., 1988.
3. Демичев МВ. Деятельность российского суда присяжных в 1864-1917 гг.: историко-социальные пласты. – Нижний Новгород, 1998.
4. Законодательство. Политика. Экономика. Во-

- просы стратегии правотворчества и социального прогнозирования. – М., 1993.
5. Лазарев В.В. Теория государства и права. – М., 2002.
 6. Немытина М.В. Российский суд присяжных. – М., 1995.
 7. Оценка законов и эффективности их принятия / Сост. и ред. Н.В. Ильина. – М., 2003.
 8. Певцова Е.А. Правовое воспитание и формирование правосознания в России/ Журнал российского права. – 2003. – №10.
 9. Радутная Н В Суд присяжных (исторические, социальные и правовые аспекты). – М., 1995.
 10. Сальников В.П., Федоров В.П. Убеждение и принуждение в деятельности органов внутренних дел. – Л., 1989.