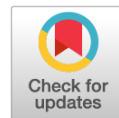


Легитимность и эффективность права: к вопросу о понятиях, их содержании и соотношении



Голенок С. Г.,

кандидат юридических наук,
заведующая кафедрой гражданского права и процесса
Института экономики и права
Петрозаводского государственного университета
E-mail: golenoktgp@petrsu@yandex.ru

***Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы подходов современной доктрины к понятию «легитимность права», неоднозначность которых продиктована многообразием существующих типов правопонимания, множественностью факторов, определяющих содержание права. При этом поиск критериев легитимности в перспективе должен стать основанием для формирования конструктивной модели взаимодействия государства и общества, обеспечения должного состояния общественного порядка. Наиболее предпочтительным применительно к оценке права представляется использование понятия «эффективность», которому в отечественной науке посвящено немало научных работ. Анализ подходов к сущности эффективности права позволяет определиться с его критериями, качественной определенностью, к которым можно отнести следующие: выраженность и согласованность социальных интересов в законодательстве, качество нормативных правовых актов и правовых норм и нормотворческой деятельности, достижение целей правового регулирования, в том числе в виде желаемых изменений в социальной сфере, осуществимость законодательных решений через многовариативность и соразмерность социальных целей, норм и юридических средств их достижения, обеспеченность права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов. Кроме того важное значение занимают факторы, влияющие на эффективность права: экономическое развитие общества, и обусловленное им культурное его развитие, внутри- и внешнеполитические, национальные и идеологические, социальные и психологические факторы. Особое значение приобретает исследование факторов, влияющих на эффективность законодательства субъекта федеративного государства. Подчеркивается, что именно сочетание факторов при постоянно изменяющемся их соотношении (по прерогативе и объему влияния) во многом определяет развитие, в том числе, и нормотворчества субъектов Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** легитимность, эффективность права, факторы эффективности законодательства, качество законодательства, технико-юридические характеристики закона, условия эффективности законодательства, факторы легитимности права.*

Проблемы легитимности и эффективности права актуализированы неслучайно в современной доктрине. Постоянные реформы государства, нерешенность экономических, политических, социальных и иных проблем общества, неудовлетворенность людей качеством жизни, уровнем безопасности общества и государства побуждает научное сообщество, должностных лиц государственных и муниципальных органов исследовать указанную проблематику с целью поиска оптимальных моделей сосуществования и развития общества, государства, личности, формирования правовых конструкций отношений, позволяющих реализовать должное (с точки зрения самосохранения и прогресса) соотношение равноуровневых интересов, формализованных в управленческих

решениях, прежде всего, в государственных и муниципальных актах.

Исследование понятия «легитимность» права, поиск ее критериев, имеющих место тенденций развития позволят очертить контуры государственной и муниципальной деятельности, принципы и модели конструктивного взаимодействия государства и общества, обеспечивая тем самым должное состояние общественного порядка.

Необходимо признать, что проблема легитимности права многоаспектна. Подходы к ее решению продиктованы и многообразием типов правопонимания, и множественностью факторов, определяющих содержание права: его результативностью, действенностью, признанием его как ценности и необходимого средства реализации интересов различных субъектов.

Значение термина «легитимность» связывается с процессом «легитимации» (власти, ее решений, нормативных правовых актов), что означает (от лат. «legitimare», «legitimation») признание или подтверждение законности власти, какого-либо социального института, статуса, полномочий, опирающегося на принятие в данном обществе ценности¹. Однако ценности изменчивы, их границы расплывчаты и субъективны, само общество неоднородно, «признание» — всегда индивидуально и иррационально (носит, порой, эмоциональный характер), поэтому выделить критерии соответствия конкретных правоустановлений универсальным ценностям (равенству, справедливости, свободе) представляется затруднительным.

Наиболее предпочтительным применительно к оценке права принято использовать понятие «эффективность».

Происхождение термина «эффективность» берет начало от латинского слова «эффект» (effectum), что означает исполнение, действие; результат, следствие каких-либо причин, действий².

Исследованию эффективности юридических норм в российском правоведении было посвящено немало научных работ. Преобладающее большинство из них относится к рубежу 70-80-х годов XX в.

В юридической литературе отмечается, что на первых порах, когда правовая наука еще только начинала обсуждение указанной проблемы, это понятие обычно полностью или частично отождествлялось с оптимальностью, правильностью, обоснованностью самих норм права. «Оптимальный» — значит самый лучший, самый совершенный способ (тип) управления. Однако стоит заметить, что общество и государство — слишком сложные объекты, чтобы управлять ими оптимально. История развития общества неоднократно доказывала: попытки строить оптимальные, идеальные модели общества зачастую приводят к его кризису и даже саморазрушению.

Поэтому современная стратегия правотворчества должна быть ориентирована на максимальную гибкость правоустановлений (так называемое «мягкое» право), не механически навязывать заданные государством схемы, а предлагать законодателю множество вариантов развития, конкретных улучшений, которые реально возможны в конкретной обстановке. Такую позицию занимают, например, Д.А. Керимов и М.П. Лебедев³.

¹ Российский энциклопедический словарь. Кн. 1 / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая российская энциклопедия, 2000. С. 817.

² Российский энциклопедический словарь. Кн. 2 / Под ред. А.П. Горкина. М.: Большая российская энциклопедия, 2000. С. 768.

³ Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М., 1998. С. 6;

Позднее понятие «эффективность правовых норм» стало неуклонно связываться с результативностью их действия. Так А.С. Пашков, Д.М. Чечет сформулировали рассматриваемое понятие через потенциальную способность правового решения «оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении»⁴. По мнению В.А. Козлова, эффективность должна обеспечивать достижение социально полезной и объективно обоснованной цели⁵. А с точки зрения Д.М. Чечета она же обеспечивает нормальный ход правосудия⁶ и т.д.

О.Э. Лейст, работая над проблемой эффективности права, указывал на необходимость признания справедливым в юридической науке тезиса о том, что «закон, как выражение государственной воли, призван быть точной в научном отношении безупречной формулировкой действительного, объективно возникшего, фактически существующего и развивающегося в обществе права»⁷ и предложил понятие, которое в полной мере дополнило его содержание. Так, под эффективностью права О.Э. Лейст понимает его осуществимость, которая определяется общеизвестностью и непротиворечивостью правовых норм, их системностью (хотя бы беспроблемными связями материально-правовых и процессуальных норм), соразмерностью социальных целей норм и юридических средств их достижения, обеспеченностью права действенной системой органов правосудия и других правоохранительных органов⁸.

Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. эффективность права связывают с достижением целей права, соответствием между целями законодателя и реально наступившими результатами⁹. При этом ведущей стороной этого соотношения признавалась

Лебедев П.Н. Очерки теории социального управления. Л., 1976. С. 136-142.

⁴ Пашков А.С., Чечет Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3; Чечет Д.М. Выявление эффективности некоторых гражданско-процессуальных норм с помощью социологических методов // Проблемы социологии права. Вып. 1. Вильнюс, 1970. С. 82-90.

⁵ Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1972.

⁶ Чечет Д.М. Указ. соч. С. 82-90.

⁷ Керимов Д.А. Указ. соч. С. 6.

⁸ См.: Лейст О.Э. Сущность права. М., 2002. С. 93.

⁹ См., например: Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 22; Проблемы эффективности работы управленческих органов / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1973. С. 44; Глазырин В.В. Эффективность норм материальной ответственности // Труды ВНИИСЗ. № 12. М., 1978; и др.

цель. Однако стоит заметить, что, к сожалению, далеко не все нормативные акты содержат указания на цели своего издания (в отношении конкретной нормы во многих случаях это вообще невозможно).

Конечно, цели конкретных юридических норм могут быть выделены логическим путем, но не все их разновидности. В этой связи нуждается в конкретизации и принимается лишь с оговорками утверждение Н.М. Коркунова о том, что всякая норма есть правило, обусловленное определенной целью, другими словами — правило должного¹⁰. Действительно, результатом деятельности субъектов, занятых в правотворческом процессе, является нормативно-правовой акт конкретной формы, содержания, преследующий определенные цели. Однако надо признать, что зачастую сам законодатель не может четко сформулировать цели принимаемого акта и вынужден их впоследствии корректировать или, напротив, сознательно скрывает цели принятия того или иного акта, если они противоречат интересам большинства населения. Наконец, известны случаи, когда законы принимались исключительно в пропагандистских или популистских целях и правотворческий орган не рассчитывал на получение какого бы то ни было реального результата. При такой исходной ситуации исследование эффективности многих нормативных актов, включающих значительное число норм, требует специфического подхода либо вообще становится трудноосуществимым.

Подобные взгляды присущи и Н.И. Азарову, который эффективность права рассматривает как отношение цели, с которой принята юридическая норма, к результату ее действия¹¹. С точки зрения данной концепции эффективность права представляет собой не что иное, как количественную характеристику степени соответствия реальных поступков и отношений типовой мере, содержащейся в правовой норме¹². Подобное утверждение позволяет вывести формулу «качественной определенности» эффективности юридической нормы, что, в свою очередь, позволяет использовать возможности применения логического аппарата эмпирического исследования и математических методов для количественных оценок эффективности права¹³.

Интересную позицию занимает В.В. Лапаева, считая, что в современных условиях, когда задача правового регулирования видится уже не в достижении заданных сверху целей, а в выражении и согласовании социальных интересов, способствующих нормальному, свободному развитию общественных отношений, должны быть соответствующим образом пересмотрены и положения теории эффективности законодательства¹⁴. Подобные взгляды высказывались в той или иной форме и другими учеными. Например, В.П. Казимирчук связывал эффективность права с отражением экономических, политических и духовных потребностей и интересов классов и общества в целом, направленностью на охрану прав и свобод личности¹⁵. Таким образом, исследователи стали рассматривать эффективность права не как результат абстрактного отношения «юридическая норма — индивид», а в общесоциальном контексте с учетом того, что и правовая норма, и поведение индивида опосредованы действием системы социальных факторов (в конечном счете, обществом в целом) и что отношение «норма права — индивид» само является частным случаем отношения «общество — право»¹⁶.

В работах В.Ф. Прозорова, С.В. Полениной, В.В. Игнатенко совокупность необходимых признаков, свойств, присущих праву как эффективно действующему регулятору общественных отношений охватывается понятием качества закона.

Одним из первых, кто предпринял попытку использовать категорию «качество» для характеристики законодательства, был В.Ф. Прозоров, который предложил трактовать «качество законодательства» как потенциальную возможность выраженного в нем правового регулирования достичь желаемых изменений в социальной сфере. При этом условия, обеспечивающие надлежащее качество законодательства, он подразделил на содержательные и регулятивные. К регулятивным параметрам качества он отнес технико-юридические, стилистические, системные и другие аналогичные свойства, к содержательным — адекватность экономической политики назревшим потребностям общества¹⁷.

При этом С.В. Поленина считает, что социальная характеристика качества закона

¹⁰ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 71.

¹¹ Азаров Н.И. Теория государства и права. М.: Международный университет бизнеса и управления, 2001. С. 127.

¹² Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980 (разд. 1).

¹³ Сергевнин С.Л. Региональное законодательство: правовые и социально-политические аспекты. СПб., 1998. С. 147.

¹⁴ См.: Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 2002. С. 503-504.

¹⁵ См.: Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. 1970. № 10. С. 37.

¹⁶ Сергевнин С.Л. Указ. соч. С. 148.

¹⁷ Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М., 1991.

охватывает два момента: степень адекватности отражения в законе происходящих в обществе процессов и точность проецирования этих процессов на будущее, прогнозирования возможных путей развития общества и неразрывно связанного с этим выбора оптимальных путей их видоизменения в желательном направлении при помощи права.

Политическая же характеристика качества закона есть степень соответствия выбранных законодателем вариантов регламентации определенной области общественных отношений и общей направленности развития правовой системы требованиям законодательной политики и задачам общественного развития на ту или иную перспективу. Следствием нарушения правового аспекта являются правотворческие ошибки, которые обнаруживаются в юридических характеристиках издаваемых законов¹⁸.

В.В. Игнатенко излагает понятие «качество закона» с точки зрения философского понимания категории «качество». В его концепции качество закона определяется как совокупность свойств, необходимо присущих закону, характеризующих его в качестве регулятора общественных отношений. Причем к основным группам качественно-правовых свойств закона он относит: свойства правовой легальности; инструментально-правовые свойства закона; технико-юридические свойства закона¹⁹. Однако, по мнению Е.В. Сырых, механизм применения правовых свойств в тексте закона полностью подчиняется требованиям технико-юридического критерия закона. Исходя из этого все признаки, образующие качество закона, могут быть дифференцированы на два вида: 1) признаки, характеризующие закон как форму (источник) права, как нормативно-правовой акт, принятый компетентными государственными органами; 2) признаки, присущие нормам права, образующие непосредственное содержание закона как регулятора общественных отношений.

Правомерность предложенной классификации Е.В. Сырых оправдана следующими тезисами.

Во-первых, если признать, что признаки, характеризующие закон как форму права, являются его атрибутами, т.е. обязательными признаками, то отсутствие хотя бы одного из них лишает закон качества формы права, превращая его в объективно-противоправный акт.

Во-вторых, большая часть признаков, характеризующих содержание закона как регулятора общественных отношений, имеет количественное выражение и может в определенных

пределах иметь различную интенсивность проявления, что не оказывает влияния на утрату законом качества источника права.

В-третьих, каждая группа признаков качества закона представляет собой их совокупность. Закон, являясь сложным многоаспектным явлением, обладает неограниченным множеством свойств, которые по-разному характеризуют его качество. Для оценки качества закона в ходе экспертизы законопроектов нет необходимости выявлять интенсивность проявления всех без исключения признаков закона — исследование может ограничиться изучением наиболее значимых из них.

Такие признаки, определяющие меру качества закона, по мнению Е.В. Сырых, можно охарактеризовать как технико-юридические критерии качества закона. Система технико-юридических критериев должна последовательно охватывать оба вида признаков качества закона²⁰. К технико-юридическим критериям закона как формы права в современной доктрине относят следующие:

1. закон является нормативно-правовым актом, устанавливающим общеобязательные правила поведения для всех граждан, государственных органов, общественных объединений и иных юридических лиц;
2. закон регулирует основополагающие, наиболее важные общественные отношения, регулирование которых отнесено Конституцией РФ к ведению представительных органов государственной власти;
3. закон обладает наибольшей юридической силой, обеспечивающей ему верховенство над иными нормативно-правовыми актами;
4. закон принимается только федеральными представительными органами, представительными органами субъектов РФ либо в ходе всенародного голосования (референдума);
5. закон принимается в особом порядке, предусмотренном Конституцией РФ и Регламентом Государственной Думы, законы субъектов РФ соответствующими нормативно-правовыми актами;
6. закон характеризуется наибольшей стабильностью заложенных в нем регуляторов и длительностью существования;
7. законы действуют только после опубликования. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ неопубликованными законами нельзя руководствоваться при разрешении конкретных дел.

¹⁸ Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993.

¹⁹ Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. С. 130-144.

²⁰ Сырых Е.В. Техничко-юридические критерии качества закона // Проблемы юридической техники: Сборник статей / Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2000. С. 162-166.

Абсолютно бесспорно, что эффективность закона, который бы осуществлял надлежащее регулирование общественных отношений, обеспечивается и качеством норм права его составляющих. Каждый аспект нормы права отражает наиболее важные связи с другими явлениями, процессами, опосредствует влияние этих явлений и процессов на содержание нормы права появлением у нее особых свойств, признаков²¹.

Есть и другие, совершенно полярные мнения в науке. В частности, И.Л. Честнов эффективность права признает лишь косвенным показателем его предназначения. Невозможность рассчитать эффективность права он оправдывает амбивалентностью любого социального явления, поскольку любое более или менее сложное действие приводит как к положительному результату, с одной точки зрения, так и к отрицательному, с другой. По его мнению, на конечный результат, будь то развитие экономики (возможный критерий гражданского права) или снижение преступности (критерий эффективности уголовного права), влияет такое количество, которое не поддается эксплектации. Конечный результат действия права обладает эмерджентными характеристиками и поэтому не может быть предсказуем (по крайней мере, в более или менее точных показателях)²².

Стоит заметить, что исследование проблем легитимности права связывается напрямую с вопросами эффективного социального управления, осуществляемого публичной политической властью, как в рамках целого государства, так и его частей (субъектов). Задачей современного цивилизованного государства, построенного на демократических идеалах, признается оптимальное уравнивание социальных интересов для достижения благополучия всего общества. И именно право в различных его формах является средством достижения общесоциального компромисса, сохранения суверенитета государства, защиты прав и свобод отдельного индивида.

Для постижения эффективности правового воздействия на общественные отношения необходимо определиться с критериями эффективности самой правовой деятельности (в рамках исследования проблемы нормотворчества) государства и нормативно-правового акта как ее результата.

«Критерий» (от греч. κριτήριον) — как мерило оценки; признак, на основе которого

производится оценка, определение или классификация²³. В целом же, термин «критерии эффективности правотворческой деятельности» скорее всего будет рассматриваться как вычленение общих признаков оценки действенности (результативности) правотворческой деятельности.

При исследовании критериев эффективности правотворчества субъектов РФ следует обратиться именно к характеристикам элементов содержания нормотворчества, состояние, тенденции развития, проявления и результат действия которых в совокупности и приведут к познанию обозначенной проблемы.

В современных научных трудах большое внимание по-прежнему обращено к исследованию объективных правовых факторов, определяющих развитие правотворчества: экономических, политических, социальных, национальных, идеологических, внешнеполитических факторов, которые закрепились в юридической литературе как основные.

Основными условиями, определяющими эффективность правового регулирования, являются экономическое развитие общества и обусловленное им культурное его развитие. Именно они, как подчеркивал К. Маркс, в первую очередь, детерминируют развитие права²⁴. По мнению Г.Н. Муртазаевой, Л.П. Барташук, экономические законы носят объективный характер, существуют независимо от общественного сознания и предваряют его, юридические же законы следуют за ним, определяются степенью осознания обществом экономических законов²⁵. Поэтому эффективность правовых предписаний не является результатом автоматического, стихийного действия свойств и признаков экономического базиса общества, а определяется многообразными условиями, относящимися как к самому процессу правотворчества, так и к правоприменительной деятельности.

Факторы, влияющие на исторический ход событий той или иной страны или ее части (субъекта), определяют и состояние, и тенденции развития законодательства (как государства в целом, так и его составной части). Поэтому познание и отражение объективных законов рассматривается как «объективная предоснова» законотворчества. Изучение экономических, политических, социальных, психологических и иных процессов, находящихся вне правовой системы, позволяет законодателю

²¹ Там же. С. 169.

²² Честнов Л.И. Теоретико-методологические основания взаимоотношения общества и права // Право и общество: от конфликта к консенсусу / Под ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова. СПб., 2004. С. 47.

²³ Российский энциклопедический словарь. Кн. 2. С. 1860.

²⁴ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 19. С. 19.

²⁵ Муртазаева Г.Н., Барташук Л.П. Государство и экономика: соотношение и взаимное влияние // Право и общество: от конфликта к консенсусу. С. 421.

своевременно «ощутить необходимость правовых перемен», определить объект, выбрать предмет, форму и методы правового регулирования. Многие из этих факторов приобретают значение правообразующих, поскольку в них зарождается и обнаруживается объект будущего законодательства.

К числу внешних относительно законодательства субъекта федеративного государства факторов его эффективности можно отнести следующие: 1) политико-экономическая ситуация в обществе (состояние региона, его «обеспеченность» ресурсами — управленческими, организационными, контрольно-надзорными, коммуникативными и пр.); 2) материальное (прежде всего, финансово-экономическое) обеспечение реализации законов (достаточность бюджета, исполнимость уже принятых решений, стабильность и рост благосостояния индивида; 3) легитимность законодательства (состояние «уважения», «признания» самого субъекта, устанавливающего нормативный акт, как имеющего право с точки зрения большинства на нормотворческую деятельность; через оценку качества принятого акта (соблюдение технологии закона, в том числе и легальность законодательства, соблюдение процедур законотворчества); 4) внешнее влияние на законодательство (тенденции глобализации, «санкционная политика», правовая федеральная политика, так называемый «зрительный эффект»).

Политико-экономическая ситуация в обществе является первейшим материальным фактором, обуславливающим потребность в принятии нового закона или изменении (отмене) действующего нормативно-правового акта. В советской теории права и теории государственного права политическая и особенно экономическая детерминированность законодательства была своего рода аксиомой. При этом, за редкими исключениями, к которым относятся труды, например, Е.Б. Пашуканиса, А.В. Венедиктова, Л.И. Спиридонова²⁶ и некоторых др., отсутствовал анализ механизмов трансформации экономической ситуации в законодательство. Все это в перестроечное время привело к огульному «охаиванию» марксистской трактовки обуславливания права экономикой. Не вдаваясь в дискуссию по этому вопросу (тем более, что он прямо не относится к предмету нашей работы), заметим, что у К. Маркса речь идет именно об обусловленности, а не о причинно-следственной зависимости экономики и права. Поэтому вульгарный экономический детерминизм характерен, по большому счету, псевдомарксистским работам.

²⁶ См.: Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1996. С. 119-121.

Современная доктрина в целом признает тезис об обусловленности законодательства политико-экономическими факторами. Однако это влияние (обуславливание) является не прямым, а косвенным, опосредованным и взаимным (обратным, т.е. «коэволюционным» взаимовлиянием). Промежуточными звеньями, опосредующими взаимовлияние политико-экономического состояния региона и законодательства субъекта федерации, являются осознание политической элитой проблемы и постановка цели, переводящей эту проблему на юридический язык, а также прогнозирование легитимности законодательства (будет воспринят населением новый закон или нет).

Так, в свое время в монографии «Драма российского закона» утверждалось: «Наличие конфликта между законом и обществом не вызывает сомнений. Порой законодательные органы — Государственная Дума РФ, органы законодательной (представительной) власти субъектов федерации — действительно оказываются оторванными от интересов избирателей»²⁷. И здесь следует заметить, что конфликтность социальных отношений обусловлена не только объективными факторами (экономическими, политическими, межнациональными и др.), но и противоречиями субъективных интересов, получающих свое разрешение в форме противоборства сторон (политической элиты — федеральной и региональной, политических партий, «лоббирующих» групп, территориальных общностей и др.) в процессе нормотворчества (при принятии любого решения)²⁸.

При этом при исследовании легитимности государства чаще всего не проводится различие между конкретным государственным органом, персонифицированным с конкретными фамилиями (или законом) и государственной властью (или законодательством) как таковой.

Так, по мнению ученых, большинство населения Российской Федерации (и ее субъектов) понимает необходимость законодательства, хотя критически относится к отдельным (может быть многим) законам. Критическое же отношение — это еще не отрицание надобности в законах, как таковых²⁹.

Несомненно, законодательство (и законодатели) должно оправдывать существующий «кредит доверия». На региональном уровне это означает отражение в законодательстве объективных (а не конъюнктурных) потребностей населения соответствующего субъекта федерации и его специфических особенностей.

²⁷ См.: Драма российского закона. М., 1996. С. 27.

²⁸ Право и общество: от конфликта к консенсусу. С. 6.

²⁹ Там же.

Немаловажное значение имеет проблема определения рамок действия различных факторов. Сегодня имеют место факты, позволяющие сделать вывод о том, что нередко выявленные общественные потребности получают неадекватное правовое выражение. Порой слишком резко отбрасываются прежние акты или напротив перемены ограничиваются частичными изменениями правового статуса отдельных субъектов³⁰.

Следует обратить внимание на временные характеристики факторов. Одни из них действуют постоянно, например, применительно к устройству и ориентации властей, к выбору экономического курса правительства, отношению населения и власти к закону. Другие факторы действуют недолго: вместе со сменой руководителей, политического курса, внешнеполитической обстановкой они прекращают свое действие.

Вопросы же соотношения условий, определяющих содержание законодательства в тот или иной период времени остаются «в тени» научного исследования. Между тем именно сочетание факторов при постоянно изменяющемся их соотношении (по прерогативе и объему влияния) во многом определяет развитие нормотворчества субъектов РФ.

Помимо объективных факторов следует принимать во внимание и факторы развития собственно самой правовой системы. В них выражаются присущие правовой системе, законодательству принципы построения и функционирования, внутрисистемные связи и зависимости³¹. Игнорирование или слабое их использование под предлогом приоритета объективных факторов делает законодательство внутренне противоречивым и структурно неупорядоченным³².

Так, при игнорировании внутренней логики отраслей задерживается принятие ряда базовых правовых документов. Между тем принимаются десятки законов по частным вопросам. Разрываются связи между актами, порождается множество юридических коллизий, деформируется система иерархий в законодательстве, в том числе благодаря развитию так называемого «указного» (президентского, губернаторского, глав республик и т.д.) и «программного» (федеральные, региональные программы и подпрограммы, которые корректируются, приостанавливаются,

отменяются, хотя статус их в системе законодательства не определен) права, в результате чего новые акты становятся приоритетными для исполнения, а собственно уже принятые законы действуют настолько, насколько «сопряжены» с ними.

Поэтому одной из главных задач, определяющих дальнейшее развитие общества, является совершенствование системы законодательства, его отраслей и институтов. Такую позитивную роль, по мнению многих авторов, может сыграть федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который до сих пор отсутствует в системе законодательства Российской Федерации.

Особое значение приобретает исследование факторов, влияющих на эффективность законодательства субъекта федеративного государства. Представляется возможным их классифицировать на факторы: внутренние, имманентные самому законодательству, и факторы, являющиеся внешними относительно системы регионального законодательства³³.

К числу факторов, определяющих развитие законодательства, можно отнести «внутренние факторы», имеющие своего рода процессуальное действие.

Правотворчество реализует поиск правовых форм, которые бы обеспечивали в наибольшей степени равновесное состояние общества, разумное «сцепление» его членов в общественной жизни. Законотворческий процесс выступает при этом основным фактором такой деятельности, такой социальной «сцепки»³⁴.

В исследованиях, проведенных С.Л. Сергеевым, был сделан вывод о том, что чем сложнее законодательная процедура, тем больше вероятность эффективного законодательства. Особое внимание при этом должно быть уделено процедуре экспертной проверки законопроектов. Таким образом, повышая степень «легальности права», законодатель создает условия для повышения эффективности права.

Необходимо также заметить, что факторы проявляют себя по-разному. Одни приобретают особое значение на стадии зарождения, подготовки и принятия законов, другие на стадии реализации правовых установок.

К первой группе можно отнести факторы, определяющие выбор средств правового обеспечения проводимых реформ («восходящая легитимность»): давление общественного мнения, влияние политических сил, «лобби», подражание стандартам Запада и др.

³⁰ Общая теория государства и права. Ак. курс в 3-х т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало, 2001. С. 257.

³¹ Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 12-13.

³² Общая теория государства и права. Ак. курс в 3-х т. Т. 2. С. 258.

³³ Сергеев С.Л. Указ. соч.

³⁴ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. М.: ИКФ Омега-Л, 2002. С. 484.

Вторую группу формируют факторы, связанные с пониманием уже принятых законов населением («нисходящая легитимность»): их поддержка или отчуждение, сопротивление оппозиции, неисполнительность должностных лиц и органов, граждан, степень уяснения цели подзаконных актов и их правильное формирование, применение актов.

Актуальным представляется не только вычленение факторов, воздействующих на законодателя, но и определение субъектов и механизмов такого воздействия. Дело в том, что чаще всего «внешняя среда» влияет на законотворческий процесс не непосредственно (хотя это тоже нельзя исключить, например, стихийное бедствие, катастрофа, вооруженные конфликты и т.п.), а через действия определенных субъектов. Именно они образуют негосударственную политическую сферу общества.

Структурно эта система является промежуточным звеном между обществом и государством. Задачами политической (негосударственной) сферы общества является аккумуляция политических интересов общества, донесение их до сведения государственной власти (в данном случае — законодательной), оказание воздействия на власть, участие в ее формировании и проведении ее политики.

Среди субъектов политической сферы общества выделяются, прежде всего, политические партии, массовые движения, отдельные лидеры, религиозные организации, народ и отдельный индивид. К особо влиятельным субъектам относят заинтересованные группы давления или «лобби». На наш взгляд, именно они сегодня приобретают все больший вес в политической жизни нашей страны и ее регионов и поэтому нуждаются хотя бы в кратком внимании.

По мнению А.А. Зелепукина, на эффективность закона влияют следующие внутренние факторы: 1) правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; 2) определение цели правового воздействия; 3) своевременность разработки правовых норм; 4) установление адекватной формы нормативного акта; 5) применение принципов системного подхода; 6) оптимальность средств и методов правового регулирования; 7) соблюдение правил законодательной техники и др.³⁵

Особенно важным с содержательной точки зрения представляется правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию. Объектами законодательного

регулирования на региональном уровне являются основные сферы жизнедеятельности субъекта федеративного государства (политика, экономика, культура и т.п.). Здесь в выборке очередности принимаемых решений особое место занимают наиболее принципиальные, социально значимые отношения, затрагивающие, прежде всего, правовой статус человека.

Принципиально важным при определении объектов законодательного регулирования является учет экономических, географических, социокультурных и иных особенностей соответствующего субъекта федеративного государства. Для их выявления и объективации в форму закона необходимо привлечение экспертов-специалистов. Поэтому «изъятие тех или иных общественных связей, объективно нуждающихся в правовом опосредовании из сферы правового регулирования, или, наоборот, распространение правового регулирования на отношения, которые не требуют этого, может привести к существенному снижению эффективности правовых норм»³⁶.

Достаточно важным является правильное установление цели законодательного воздействия. Это связано с тем, что законодательная деятельность — деятельность целенаправленная. Поэтому законотворчество начинается с осознания проблемы, которая конкретизируется в цели — желаемом состоянии объекта, где собственно проблема и преодолевается. Наиболее существенным здесь является операционализация такой цели, ее перевод на юридический язык.

К фактору цели непосредственно примыкает фактор средств и методов законодательного регулирования. Дело в том, что цель без реальных средств ее достижения остается не более чем благим пожеланием. Иными словами, цель должна быть достижимой. Однако средства, необходимые для принятия и, главное, действия закона, доктриной относятся к внешним факторам, влияющим на законодательство (об этом речь пойдет ниже). В данном случае речь идет о юридических средствах, т.е. методах правового регулирования. Это требование (оно же — фактор эффективности законодательства) состоит в согласовании принимаемого закона с отраслью права, к которой он относится. Следовательно, метод правового регулирования, от которого зависит специфика правовых норм данного закона, должен соответствовать методу правового регулирования данной отрасли права.

Следующим фактором эффективности законодательства субъекта федеративного государства является его системность. Принцип системности в концентрированном виде предполагает как внутреннюю

³⁵ Зелепукин А.А. Вопросы эффективности регионального законодательства // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России. На примере Саратовской области. Сборник научных статей / Под ред. Н.И. Матузова. Саратов, 1997. С. 109.

³⁶ Там же.

непротиворечивость регионального законодательства, так и его согласованность (непротиворечивость и «встроенность») с федеральным законодательством.

Важное значение для эффективности регионального законодательства имеет вопрос своевременности принятия нового нормативного правового акта. Законодательство должно постоянно следовать за динамикой жизни. Данное требование не должно пониматься буквально и предлагать упрощенную (а потому и более быструю) процедуру принятия законов. Поспешность может обернуться некачественностью нормативных актов. Добиться оптимального сочетания скорости и скрупулезности при принятии законов очень сложно. В идеале принимаемый закон должен опережать динамику общественных отношений и выражать ее (динамики) тенденцию. Однако принятие таких законов — задача из разряда трудноразрешимых (особенно в современных российских условиях), и поэтому региональное законодательство либо не успевает за изменением общественных отношений, либо, если принимается в спешном порядке, то является некачественным, что является причиной внесения многочисленных изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты.

Концентрированным выражением вышеизложенных факторов эффективности законодательства субъекта федеративного государства является установление адекватной формы нормативного акта, т.е. закрепление общественных отношений (либо уже сложившихся, либо еще только складывающихся), объективно нуждающихся в юридическом опосредовании, в форме именно закона. Для этого требуется и правильно выбрать объект законодательного регулирования, и четко определить цель и средства правового регулирования и т.д. В общем и целом, можно сказать, что право (как совокупность естественно сложившихся общеобязательных общественных отношений, институционализированных в нормах права) должно быть выражено в адекватной форме — законодательстве. От этого (какие отношения будут закреплены в законе, как будет протекать этот процесс) во многом зависит и эффективность законодательства.

В качестве условий достижения эффективности правовых актов Е. В. Белоусовой сформулированы следующие правила:

во-первых, инициирование, обсуждение и принятие правовых актов должно осуществляться только на законной основе;

во-вторых, должны соблюдаться правила иерархического соотношения различных форм правовых актов;

в-третьих, форма правового акта (конституция, устав, закон, указ, постановление и пр.) должна соответствовать содержанию и цели правового регулирования;

в-четвертых, правовой акт должен регулировать реально складывающиеся общественные отношения (не допустимо повторное регулирование схожих общественных отношений), он не должен противоречить правовому акту, обладающему большей юридической силой;

в-пятых, с точки зрения юридической техники правовой акт должен обладать внутренне согласованной структурой, его нормы должны быть корректными, ясно сформулированными и доступными для понимания граждан, всех правоприменителей;

в-шестых, реализация правового акта должна быть обеспечена финансово-экономическими ресурсами и целенаправленными действиями соответствующих органов государственной власти;

в-седьмых, предполагаемые финансово-экономические затраты, необходимые для реализации правового акта, должны быть соразмерны ожидаемым результатам применения акта³⁷.

Следует также учитывать, что правотворчество включает в себя не только будущие «прямые связи», от права — к действительности, но и «обратные связи», от действительности, от реального правоприменения — к будущему праву. Без учета и анализа всего спектра социальных интересов, мотивов, потребностей, позиций и действий правотворчество превращается в «производство правовых актов» с отлаженным механизмом формирования правовых норм, возможно качественным по форме, но не являющимся эффективным социально-правовым регулятором.

Сегодня весь процесс создания законов охватывается понятием «юридической технологии», которая состоит в обеспечении «последовательного применения разнообразных средств, приемов, способов и методов, направленных на осознанное выполнение юридически значимых действий, администрирование подготовки, оформления и принятия нормативных правовых актов на основе выбора наиболее оптимальных моделей для достижения обоснованных правотворческой политикой целей и перспектив правового развития»³⁸.

Особое место в системе внутренних факторов занимают субъективные факторы. Поскольку

³⁷ Белоусова Е. В. Эффективность нормотворчества в субъектах Российской Федерации / Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: научно-практическое пособие. М.: Юрид. лит., 1998. С. 135-136.

³⁸ Малько А. В., Костенко М. А. Место и роль юридических технологий в правотворческой политике современной России // Журнал российского права. 2017. № 14. С. 12.

каждый участник правотворчества является личностью с присущими только ему характеристиками и чертами, входящим в ту или иную социальную группу, то, несомненно, на качество принимаемых законодательных актов влияют и особенности правосознания, уровень профессионализма и подверженность влиянию внешнего воздействия на субъектов законодательной инициативы, консультантов и экспертов.

Мнения граждан, их правовые ожидания, лоббизм, действия политических партий, фракций и другие факторы влияют на итог, результат нормотворчества. От того «насколько интересны, потребности, установки, как отдельного человека, так и той или иной социальной группы, соответствуют нормам поведения, отражающим общесоциальный интерес»³⁹, настолько требования норм и добровольно исполняются. И здесь на передний план выходит правотворческая политика, которая создает «пространство для коммуницирования, поиска моделей правовой модернизации», что в конечном итоге обеспечивает эффективную реакцию права на внутренние и внешние вызовы.

Таким образом среди условий, определяющих эффективность права, можно выделить следующие: 1) должна правовая политика (выработка стратегии и тактики правового развития; обеспечение должного уровня информированности адресатов о формировании законопроектов, содержании правовых предписаний посредством правового информирования, правовой пропаганды и пр.); 2) совершенство юридической технологии через точное опосредование в правовых предписаниях требований социально-экономических и политических закономерностей; соответствие предписаний правовых норм требованиям морали и правосознания; учет в нормотворческой деятельности общих принципов регулирования и управления; учет в процессе нормотворческой деятельности закономерностей правового регулирования; должное использование правил законодательной техники; 3) высокий профессиональный уровень правоприменительной деятельности (через правовое воспитание, методическую помощь, ее системный мониторинг, корректировку и др.); 4) надлежащий уровень правовой культуры населения (формирование нетерпимого отношения к нарушениям норм закона); 5) прочный режим законности (системную контрольно-надзорную деятельность, системную борьбу с коррупцией и пр.).

³⁹ Спиридонов Л.И. Избранные произведения: Философия и теория права. Социология уголовного права. Криминология. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского института им. принца П.Г. Ольденбургского, 2002. С. 150.

Каждое из названных условий имеет определенное самостоятельное значение. основополагающим здесь выступает точное опосредование в правовых предписаниях социально-экономических и политических потребностей общества. Именно оно и определяет эффективность права как социального регулятора, а значит и воспринимается большинством как должное.

Таким образом, легитимность права представляет собой достаточно комплексную, сложную характеристику, в которой эффективность права занимает особое место, поскольку позволяет определить содержательные, формальные, процедурно-технологические составляющие, в конечном итоге определяющие действенность права.

Список литературы

1. Азаров Н.И. Теория государства и права. М.: Международный университет бизнеса и управления, 2001. С. 127.
2. Белоусова Е.В. Эффективность нормотворчества в субъектах Российской Федерации // Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: научно-практическое пособие / Отв. ред. Б.С. Крылов. М.: Юрид. лит., 1998. 237 с.
3. Глазырин В.В., Лапаева В.В. Эффективность норм о материальной ответственности // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 12. М., 1978. С. 137-148.
4. Голенок С.Г. Нормотворчество субъектов Российской Федерации в рамках идей конституционализма // Современный конституционализм. 2006. № 2. С. 54-61.
5. Голенок С.Г. Юридическая техника в системе регионального нормотворчества (теоретико-прикладной аспект): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.
6. Зелепукин А.А. Становление государственности и местного самоуправления в регионах России: на примере Саратовской области: сб. статей / Под ред. Матузова Н.И. Саратов: Изд-во СВШ МВД РФ, 1997. С. 104.
7. Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998.
8. Керимов Д.А. Законодательная техника. Научно-методическое и учебное пособие. М., 1998. 137 с.
9. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1972.
10. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2004. 458 с.
11. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. и др. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
12. Лебедев П.Н. Очерки теории социального управления. Л., 1976. 144 с.
13. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало, 2002. 288 с.

14. Малько А.В., Костенко М.А. Место и роль юридических технологий в правотворческой политике современной России // Журнал российского права. 2017. № 14. С. 12.
15. Пашков А.С., Чечет Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.
16. Право и общество: от конфликта к консенсусу / Под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова. СПб., 2004. 480 с.
17. Российский энциклопедический словарь. Кн. 1, 2. М.: Большая российская энциклопедия, 2000.
18. Сергеев С.Л. Региональное законодательство: правовые и социально-политические аспекты. СПб., 1998. С. 147.
19. Спиридонов Л.И. Избранные произведения: Философия и теория права. Социология уголовного права. Криминология. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского института им. принца П.Г. Ольденбургского, 2002. 392 с.
20. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. М., 1996. С. 119-121.
21. Чечет Д.М. Выявление эффективности некоторых гражданско-процессуальных норм с помощью социологических методов // Проблемы социологии права. Вып. 1. Вильнюс, 1970. С. 82-90.

Legitimacy and Effectiveness of Law: to the Question of Concepts, Their Content and Relation

Golenok S.G.,

PhD in Law,

the Institute of Economics and Law
of Petrozavodsk State University

E-mail: golenoktgp@petrsu@yandex.ru

Abstract. *The article deals with the problems of approaches of the modern doctrine to the concept of «legitimacy of law», the ambiguity of which is dictated by the variety of existing types of law, the multiplicity of factors that determine the content of law. At the same time, the search for legitimacy criteria in the future should become the basis for the formation of a constructive model of interaction between the state and society, ensuring the proper state of public order. The most preferable approach to the assessment of law is the use of the concept of «efficiency», which in the domestic science is devoted to a lot of scientific work. The analysis of approaches to the essence of the effectiveness of law, allows to determine its criteria, quality certainty, which include the following: the expression and consistency of social interests in the legislation, the quality of normative legal acts and legal norms and normative activities, the achievement of the objectives of legal regulation, including in the form of desired changes in the social sphere, the feasibility of legislative decisions through multi-option and proportionality of social goals, norms and legal means to achieve them, provision of the right to an effective system of justice and other law enforcement agencies. In addition, the factors that influence the effectiveness of law are important: the economic development of society and its cultural development, internal and foreign policy, national and ideological, social and psychological. Of particular importance is the study of factors affecting the effectiveness of the legislation of the Federal state. It is emphasized that the combination of factors with their constant changing ratio (by prerogative and scope of influence) largely determines the development, including the rule-making of the Russian Federation.*

Keywords: *legitimacy, effectiveness of law, factors of efficiency of legislation, quality of legislation, technical and legal characteristics of the law, conditions of effectiveness of legislation, factors of legitimacy of law.*

References

1. Azarov N.I. Teoriya gosudarstva i prava. M.: Mezhdunarodnyj universitet biznesa i upravleniya, 2001. S. 127.
2. Belousova E.V. Effektivnost normotvorchestva v subektakh Rossijskoj Federatsii // Subekt Rossijskoj Federatsii. Pravovoe polozhenie i polnomochiya: nauchno-prakticheskoe posobie / Otв. red. B.S. Krylov. M.: Yurid. lit., 1998. 237 s.
3. Glazyrin V.V., Lapaeva V.V. Effektivnost norm o materialnoj otvetstvennosti // Problemy sovershenstvovaniya sovetskogo zakonodatelstva. Trudy VNIISZ. Vyp. 12. M., 1978. S. 137-148.
4. Golenok S.G. Normotvorchestvo subektov Rossijskoj Federatsii v ramkakh idej konstitutsionalizma // Sovremennyy konstitutsionalizm. 2006. № 2. S. 54-61.
5. Golenok S.G. Yuridicheskaya tekhnika v sisteme regionalnogo normotvorchestva (teoretiko-prikladnoj aspekt): Avtoref. diss. ...kand. yurid. nauk. SPb., 2005.
6. Zelepukin A.A. Stanovlenie gosudarstvennosti i mestnogo samoupravleniya v regionakh Rossii: na primere Saratovskoj oblasti: sb. statej / Pod red. Matuzova N.I. Saratov: Izd-vo SVSH MVD RF, 1997. S. 104.
7. Ignatenko V.V. Pravovoe kachestvo zakonov ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Irkutsk, 1998.

8. Kerimov D.A. Zakonodatel'naya tekhnika. Nauchno-metodicheskoe i uchebnoe posobie. M., 1998. 137 s.
9. Kozlov V.A. Voprosy teorii effektivnosti pravovoj normy: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. L., 1972.
10. Korkunov N.M. Lektsii po obschej teorii prava. SPb.: Yuridicheskij Tsentr-Press, 2004. 458 s.
11. Kudryavtsev V.N., Nikitinskij V.I., Samoschenko I.S. i dr. Effektivnost pravovykh norm. M.: Yurid. lit., 1980. 280 s.
12. Lebedev P.N. Ocherki teorii sotsialnogo upravleniya. L., 1976. 144 s.
13. Lejst O.E. Suschnost prava. Problemy teorii i filosofii prava. M.: Zertsalo, 2002. 288 s.
14. Malko A.V., Kostenko M.A. Mesto i rol yuridicheskikh tekhnologij v pravotvorcheskoj politike sovremennoj Rossii // Zhurnal rossijskogo prava. 2017. № 14. S. 12.
15. Pashkov A.S., Chechet D.M. Effektivnost pravovogo regulirovaniya i metody ee vyyavleniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1965. № 8. S. 3.
16. Pravo i obschestvo: ot konflikta k konsensusu / Pod obsch. red. V.P. Salnikova, R.A. Romashova. SPb., 2004. 480 s.
17. Rossijskij entsiklopedicheskij slovar. Kn. 1, 2. M.: Bolshaya rossijskaya entsiklopediya, 2000.
18. Sergevnin S.L. Regionalnoe zakonodatel'stvo: Pravovye i sotsialno-politicheskie aspekty. SPb., 1998. S. 147.
19. Spiridonov L.I. Izbrannye proizvedeniya: Filosofiya i teoriya prava. Sotsiologiya ugolovnogo prava. Kriminologiya. SPb.: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo instituta im. printsa P.G. Oldenburgskogo, 2002. 392 s.
20. Spiridonov L.I. Teoriya gosudarstva i prava. M., 1996. S. 119-121.
21. Chechet D.M. Vyyavlenie effektivnosti nekotorykh grazhdansko-protsessualnykh norm s pomoshchyu sotsiologicheskikh metodov // Problemy sotsiologii prava. Vyp. 1. Vilnyus, 1970. S. 82-90.

