



Критерии оценки эффективности правового регулирования как правовой технологии

Е.А. Березина

Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Российская Федерация
<https://orcid.org/0000-0002-7999-9966>; researcher ID: AAM-1138-2021; bea002@usla.ru

АННОТАЦИЯ

В статье даются определения понятий «оценка эффективности правового регулирования» и «критерии оценки эффективности правового регулирования». В качестве последних рассматриваются отражающие цели и принципы правового регулирования существенные признаки, на основании которых производится оценка эффективности правового регулирования. Критерии оценки эффективности правового регулирования как инструмент определения степени достижения цели правового регулирования рассматриваются в качестве структурного элемента (а именно техники оценки эффективности) правовой технологии оценки эффективности правового регулирования. Автор проводит деление критериев оценки эффективности правового регулирования по различным основаниям. Отстаивается позиция недопустимости заимствования критериев оценки эффективности правового регулирования из экономических наук. Особенности права как социального регулятора, его значение для поддержания стабильности в обществе в некоторых случаях требуют больших человеческих, материальных и финансовых затрат. В этой связи непозволительно исходить только из критерия минимальных издержек.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

правовая технология; критерии оценки эффективности; эффективность правового регулирования; оценка эффективности правового регулирования; правовое регулирование

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Березина Е.А. Критерии оценки эффективности правового регулирования как правовой технологии // Академический юридический журнал. 2021. Т. 22, № 2. С. 84–95. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).84-95

Assessing criteria of legal regulation effectiveness as a legal technology

E.A. Berezina

Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation
<https://orcid.org/0000-0002-7999-9966>; researcher ID: AAM-1138-2021; bea002@usla.ru

ABSTRACT

The article defines the concepts of «evaluation of legal regulation effectiveness» and «the evaluation criteria of the legal regulation effectiveness». These criteria are considered as the essential features reflecting the goals and principles of legal regulation, on their basis legal regulation effectiveness is evaluated. Evaluation criteria of legal regulation effectiveness is a tool for determining the degree of achievement of the goal of legal regulation and is considered as a structural element (namely, the technique of the evaluation of the effectiveness) of such technology of law as the evaluation of legal regulation effectiveness. The criteria classification of legal regulation effectiveness evaluation on various grounds is carried out. The position of impermissibility of borrowing criteria of the evaluation of legal regulation effectiveness from the economic sciences is defended. The peculiarities of law as a social regulator, its importance for maintaining stability in society in some cases require large human, material and financial costs. In this regard, it is unacceptable to proceed only from the minimum cost criterion.

KEYWORDS

technology of law; evaluation criteria of efficiency; legal regulation effectiveness; the evaluation of legal regulation effectiveness; legal regulation

FOR CITATION

Berezina E.A. Assessing criteria of legal regulation effectiveness as a legal technology. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal* = *Academic Law Journal*. 2021;22(2):84–95. (In Russ.) DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(2).84-95

В Российской Федерации 2021 год, согласно Указу Президента Российской Федерации¹, объявлен Годом науки и технологий. Получили свое интенсивное развитие информационные, промышленные, образовательные, политические и иные виды технологий. Не осталась в стороне от данного процесса и юриспруденция. Все активнее юридическая наука исследует понятия, особенности, роль и функции различного вида правовых технологий, начиная от правотворческих и заканчивая правореализационными и правоприменительными.

Одним из видов правовых технологий являются технологии правового регулирования, включающие в себя как технологии прогнозирования возможных последствий правового регулирования и собственно технологии правового регулирования, так и технологии последующего определения полученных результатов правового регулирования, технологии оценки эффективности правового регулирования.

Изменения, происходящие во всех сферах жизни российского общества, увеличение количества принятых нормативно-правовых актов, потребности юридической науки и практики в планомерном, целенаправленном, упорядоченном развитии общественных отношений в соответствии с объективными потребностями общества обуславливают необходимость рассмотрения вопросов эффективности правового регулирования и ее оценки в качестве проблем, выходящих на передний план юриспруденции.

Юридическая наука призвана провести общетеоретический анализ вопросов оценки эффективности правового регулирования: сформулировать это понятие, проанализировать признаки, разработать критерии оценки эффективности правового регулирования, определить показатели, проанализировать внешние и внутренние условия эффективности правового регулирования, оценить правовые риски, изучить различные методико-технологические аспекты оценки эффективности правового регулирования и предложить конкретные технологические схемы оценки, наиболее адекватно отражающие особенности права как социального регулятора.

Оценку эффективности правового регулирования невозможно произвести, не избрав верных ее критериев, не определив, какие из них будут ведущими при решении вопроса о том, было ли правовое регулирование определенной сферы

общественных отношений эффективно или нет. Во многих зарубежных странах в настоящее время используется технология оценки регулирующего воздействия, которая активно заимствуется и отечественным законодателем. Достоинства и недостатки данной технологии должны получить свое теоретико-правовое исследование.

Таким образом, актуальность темы данной статьи обусловлена необходимостью всестороннего комплексного теоретико-правового анализа критериев оценки эффективности правового регулирования как правовой технологии, поскольку научные исследования, сбор, анализ и обобщение практики оценки эффективности правового регулирования дадут возможность выработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию правовой системы российского общества в целом и правового регулирования определенных сфер общественных отношений, в частности.

Проблема эффективности правового регулирования имеет давнюю историю. Выделяют два основных периода в изучении этого вопроса отечественными правоведами [1, с. 51].

Во-первых, советский, когда были написаны такие научные работы, посвященные эффективности в праве, как «Социальная ценность и эффективность правовой нормы» [2], «Эффективность правовых норм» [3], «Эффективность правоприменительных актов» [4].

Во-вторых, современный, связанный с актуализацией темы эффективности правового регулирования в меняющихся социально-экономических реалиях [5–8].

Большой вклад в развитие теории эффективности права, правового регулирования внесла Уральская юридическая школа, представители которой не только анализировали эффективность права на общетеоретическом уровне [9; 10], но и изучали проблемы эффективности правовых норм различных отраслей права [11; 12].

Одним из старейших представителей Уральской школы теории права был А.Ф. Черданцев, который также уделял внимание проблеме эффективности правового регулирования и механизму его обеспечения [13, с. 351–357]. В своем авторском учебнике по теории государства и права он анализирует проблему эффективности правового регулирования, рассматривая ее как «достижение целей, которые преследовал законодатель изданием соответствующих норм» [13, с. 351]. В соответствии с целями правового регулирования (непосредственными и опосредованными) он различает поведенческую (юри-

¹ О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий : Указ Президента РФ от 25 дек. 2020 г. № 812 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 52, ч. 1. Ст. 8797.

дическую) и фактическую, конечную эффективность действия правовых норм, при этом первая является условием фактической эффективности. Говоря об оценке эффективности, Александр Федорович отмечал, что «применительно к разным видам эффективности права используются и разные виды их оценок» [13, с. 352].

Одной из проблем при изучении оценки эффективности правового регулирования является проблема ее критериев, поскольку от правильности их выбора зависит в итоге точность оценки эффективности.

Критерий (от греч. *kriterion* — средство для суждения) — это «признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо; мерило оценки» [14, с. 595].

Учитывая то, что понятие «критерий» является многоаспектным, а также то, что при его анализе могут быть использованы различные подходы, о критериях оценки эффективности правового регулирования можно говорить в нескольких смыслах.

Во-первых, как об отражающих цели и принципы правового регулирования существенных признаках, на основании которых производится оценка эффективности правового регулирования.

Цель правового регулирования является одним из признаков правового регулирования, поэтому при анализе критериев оценки его эффективности может быть использован такой принцип их понимания, как герменевтический круг, базирующийся на интерпретации смысла того или иного текста, на взаимодействии части и целого, текста и контекста. В данном случае, с одной стороны, для понимания правового регулирования и его эффективности необходимо понимание цели, на достижение которой оно направлено, так как цель выступает признаком правового регулирования, с другой, сама цель правового регулирования выступает критерием оценки эффективности правового регулирования.

Существенные признаки-критерии оценки эффективности позволяют отграничить друг от друга эффективное и неэффективное правовое регулирование, эффективность правового регулирования от эффективности других видов и форм правового воздействия, эффективность правового регулирования от эффективности иных видов социального воздействия. Таким образом, в качестве критериев оценки эффективности правового регулирования могут выступать любые свойства, черты, которые характеризуют эффективность правового регулирования, выде-

ляют его, помогают распознать среди других видов эффективности.

Во-вторых, критерий оценки эффективности правового регулирования можно рассматривать как мерило данной оценки, основание для оценки, измерения или сравнения эффективности правового регулирования.

В-третьих, если говорить об оценке эффективности правового регулирования как разновидности правовой деятельности, то критерии эффективности будут выступать средством ее осуществления, инструментом достижения соответствующего результата — определения степени достижения цели правового регулирования, который дает возможность обозначить ориентиры, используемые в качестве основы при анализе эффективности правового регулирования.

В-четвертых, если рассматривать критерий оценки эффективности правового регулирования с позиций структурных элементов правовой технологии, он будет относиться к технике оценки эффективности правового регулирования.

Сама оценка эффективности правового регулирования является разновидностью правовых технологий и представляет собой упорядоченную научно обоснованную планомерно осуществляемую в особом порядке специфическую деятельность субъектов права, направленную на сравнение результатов правового регулирования с признаками, используемыми в качестве критериев эффективности правового регулирования, в которых отражаются цели и принципы правового регулирования, а также правовые ценности [15, с. 154]. Данная оценка может рассматриваться как особый вид правовой технологии, поскольку анализируемая деятельность характеризуется особыми субъектами, методами, способами, приемами, средствами, осуществляется планомерно, по определенным алгоритмам, основана на определенных принципах, отвечает определенным требованиям. С точки зрения своей структуры, оценка эффективности правового регулирования, как правовая технология, включает в себя: стратегию оценки эффективности (цели и принципы оценки), тактику оценки эффективности (приемы, способы, методы оценки), технику оценки эффективности правового регулирования (система средств, инструментов оценки).

При этом можно говорить о внутренней оценке эффективности правового регулирования, когда субъект, осуществляющий оценочную деятельность, уясняет и определяет степень достижения целей правового регулирования «для

себя» (это внутренний мыслительный процесс, протекающий в сознании субъекта), и внешней оценке, при которой субъект, осуществляющий оценочную деятельность, доводит результаты своей деятельности до других, выражает их во внешнем мире.

Поскольку понятие «оценка эффективности» можно анализировать с различных точек зрения, она может рассматриваться: 1) как самостоятельная юридическая деятельность, осуществляемая на всех стадиях правового регулирования (на стадии создания и закрепления норм права, стадии возникновения правоотношений и стадии реализации субъективных прав и юридических обязанностей); 2) как одна из стадий осуществления юридической деятельности (например, в правоприменении оценка юридических обстоятельств осуществляется при выборе и анализе правовой нормы); 3) как стадия такого вида юридической деятельности, как правовой мониторинг; 4) как самостоятельный вид правовой технологии; 5) как мнение, суждение субъекта об уровне эффективности правового регулирования или ценности и значении правового регулирования, соответствии его определенным нормам и принципам; 6) как результат деятельности по определению эффективности правового регулирования; 7) как единство оценочной деятельности и полученного при ее осуществлении результата оценки; 8) как юридическая квалификация правового регулирования в качестве эффективного или неэффективного на основании определенных критериев оценки; 9) как интерпретация результатов, полученных при осуществлении требований правовых норм, которая выражает/придает (в зависимости от избранной методологии исследования) определенный смысл результатам правового регулирования. Оценка эффективности, как интерпретация, позволяет проверить соответствие результатов правового регулирования объективным закономерностям развития общества, а также потребностям и интересам субъектов права и ценностям, существующим в данном обществе или характерным для субъекта права.

Анализ оценки эффективности правового регулирования, с точки зрения различных типов правопонимания, дает возможность рассматривать различные ее аспекты. Так, в рамках психологической теории права оценка будет выступать в качестве структурной части правосознания, а именно его второго (оценочного) элемента, выделяемого наряду с информационным и ценностно-ориентационным (волевым) элементами. В этом случае преобладающими

критериями оценки будет уровень знаний членов общества о праве, субъективных правах и обязанностях, уровень положительного или отрицательного определения ими роли права в жизни общества, уровень положительного отношения к праву и степень готовности следовать правовым нормам.

С позиции социологической теории права оценка эффективности будет демонстрировать уровень сложившегося в обществе правопорядка и степень соответствия принимаемых субъектами правотворчества правовых норм сложившимся в обществе отношениям.

В рамках юридического позитивизма и нормативизма оценка эффективности подразумевает степень реализации требований правовых норм, закрепленных в официально признанных источниках права. С точки зрения процедурной теории права Л. Фуллера, — степень соответствия требованиям, предъявляемым к процедуре принятия и реализации правовых норм. С позиции исторической школы права, — степень соответствия существующим в обществе традициям и обычаям, а также исторически сложившемуся характеру общественных отношений. В рамках теологического подхода к праву критерием оценки эффективности правового регулирования будет степень выражения Божественной воли в источниках права и степень ее претворения в действиях членов общества. Естественно-правовая теория позволяет в качестве критерия оценки эффективности правового регулирования говорить об уровне закрепления, реализации и обеспечения естественных прав и свобод человека. В рамках материалистической теории права критерием оценки эффективности правового регулирования будет степень выражения воли правящего субъекта (экономически господствующего класса) в правовых нормах и степень ее реализации в интересах правящего субъекта (в рабовладельческом обществе — воли рабовладельцев в интересах рабовладельцев, в феодальном — воли феодалов в их интересах, в капиталистическом — воли буржуазии в интересах класса капиталистов, в социалистическом — воли всех трудящихся в интересах общества в целом). Коммуникативная теория права дает возможность анализировать в качестве критерия оценки эффективности правового регулирования степень беспрепятственного взаимодействия между членами общества, антропологическая теория — степень учета в законодательстве особенностей природы человека, гуманистическая — уровень положительного отношения государства и об-

щества к человеку, теория Н. Лумана — степень конфликтности в обществе, либертарно-юридическая теория — степень свободы человека в обществе и государстве, примирительная теория — степень согласования интересов субъектов международного сообщества, регулятивная теория — уровень урегулированности общественных отношений с помощью права, теория специализации — степень единства и дифференциации и приспособленности правовых норм, институтов и отраслей права к регулированию существующих в обществе отношений. Герменевтическая теория — уровень единообразия и разночтения в интерпретации и применении правовых норм, уровень коллизионности, уровень соответствия принятых правовых норм контексту их принятия и применения. Дискурсивная теория — уровень научного и практического правового дискурса, технологическая — уровень технологизации правовой сферы жизни общества. Правовой реализм будет в качестве критерия оценки опираться на степень удовлетворения интересов различных субъектов права, прагматическое направление — на степень извлечения выгоды (прежде всего экономической) из принятых правовых решений.

В идеале юридической наукой должен быть разработан комплексный, многокритериальный подход к оценке эффективности правового регулирования. Например, на базе интегрального или интегративного типов правопонимания, позволяющих учитывать в качестве критериев оценки эффективности правового регулирования различные признаки.

Оценка эффективности правового регулирования может рассматриваться с динамической и статической точек зрения.

Статический подход к оценке эффективности подразумевает совокупность средств (критериев, показателей), с помощью которых оценивается эффективность правового регулирования.

Динамический подход предусматривает саму деятельность субъектов права, осуществляющих оценку эффективности правового регулирования. Данная деятельность является одной из стадий такой разновидности правовой технологии, как правовой мониторинг, под которым понимается «систематическая комплексная деятельность органов власти, научного сообщества, институтов гражданского общества и общественных организаций по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства и практики его применения» [16, с. 524].

В качестве вида правового мониторинга можно выделить мониторинг правового ре-

гулирования — планомерно осуществляемую юридическую деятельность субъектов права по сбору, анализу и оценке информации о функционировании механизма правового регулирования в целях последующего совершенствования правового регулирования и всей правовой системы общества в целом и приведения ее в соответствие с объективными потребностями общества. Оценка эффективности правового регулирования будет выступать в качестве отдельного вида технологии мониторинга правового регулирования.

Оценка эффективности правового регулирования предполагает оценку нескольких аспектов: во-первых, самих результатов правового регулирования; во-вторых, стадий, методов, способов и средств правового регулирования, алгоритма, обеспечивающего получение соответствующих правовых результатов; в-третьих, методов, методик, алгоритмов и инструментов осуществления оценки эффективности.

Оценка эффективности правового регулирования — это длительный процесс, включающий в себя несколько стадий: выявление целей и принципов правового регулирования; выбор критериев оценки эффективности правового регулирования; формирование системы показателей эффективности правового регулирования, которые позволяют измерить каждый из признаков, являющихся критерием оценки; выявление условий эффективности правового регулирования; определение методов, способов, приемов, с помощью которых будет осуществляться оценка эффективности; применение различных социологических, математических, статистических методов сбора и обработки информации как о результатах правового регулирования той или иной сферы общественных отношений, так и о состоянии законности и правопорядка в целом; установление соотношения целей и результата правового регулирования; анализ результатов проведенной оценки и их интерпретация; формулирование предложений по совершенствованию правотворчества, реализации права, правоприменения и всего процесса правового регулирования в целом.

Если обобщить приведенные стадии оценки эффективности, можно выделить три основные: во-первых, определение фактической основы для оценки эффективности (определение того, что является объектом и предметом оценки эффективности, выявление целей и принципов правового регулирования; выявление целей, задач и принципов оценки эффективности); во-

вторых, выбор и применение методологического инструментария оценки эффективности (выбор критериев оценки эффективности правового регулирования, формирование системы показателей эффективности, определение методов, способов, приемов, с помощью которых будет осуществляться оценка эффективности; применение различных социологических, математических, статистических методов сбора и обработки информации о результатах правового регулирования); в-третьих, формулирование, внешнее выражение и последующий анализ результатов проведенной оценки (закрепление результатов оценки в определенной форме (отчет, доклад и т. д.), интерпретация результатов оценки и формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства и юридической практики).

Важнейшей стадией процесса оценки эффективности является выбор критериев оценки, являющийся серьезной проблемой для субъекта оценивания, который должен определить объективные, необходимые, достаточные и достоверные критерии оценки эффективности правового регулирования.

В зависимости от количественного состава критериев можно говорить об однокритериальной и многокритериальной оценке эффективности правового регулирования. Учитывая, что право — сложный социальный феномен, оценить уровень его регулятивного влияния на общественные отношения в наибольшей степени позволяет именно второй вид — многокритериальная оценка, основанная на учете множества факторов, которые характеризуются различными особенностями, степенью влияния на общественные отношения, своей направленностью. При использовании многокритериальной оценки эффективности правового регулирования важную роль играют: определение конкретных критериев, выявление роли каждого из них, приведение данных критериев к одному знаменателю для установления коэффициента воздействия именно этого критерия.

Говоря о технологической стороне процесса определения критериев оценки эффективности правового регулирования, следует выделить несколько последовательно сменяющих друг друга стадий.

Первой является стадия определения методологической базы, на основе которой будет строиться анализ эффективности целенаправленного воздействия права на общественные отношения. Определение конкретных критериев

оценки зависит от типа правопонимания, в рамках которого анализируется само понятие «эффективность правового регулирования», ибо тип правопонимания будет выступать в качестве предопределяющего фактора при постановке цели правового регулирования; при определении круга субъектов, осуществлявших правовое регулирование и определявших его цели; при установлении того, чья воля выражалась в нормах права; при выборе средств правового регулирования и при установлении юридических и социальных результатов данного целенаправленного воздействия права.

Существуют различные подходы к понятию «эффективность правового регулирования»: инструментальный, результативный, целевой, аксиологический, психологический, информационный, плюралистический [17, с. 265–267]. Ориентация на разные типы правопонимания повлечет за собой и определение различных критериев оценки эффективности правового регулирования.

Так, инструментальный подход основан на понимании эффективности правового регулирования как оптимального использования правовых средств для упорядочения связей между людьми, поэтому основным критерием оценки будет результативность правового инструментария. Например, в рамках процедурной теории права считается, что правильного результата можно достичь, если осуществлять правовое регулирование правильным способом и правильными средствами.

Результативный подход к анализу эффективности правового регулирования нацелен на исследование итогов, результатов целенаправленного воздействия права на общественные отношения, поэтому критерием оценки эффективности будет уровень достижения как социальных, так и собственно правовых результатов регулирования.

Целевой подход рассматривает эффективность правового регулирования как достижение целей права, соответствие между целями правового регулирования и реально наступившими результатами. В рамках данного подхода критериями эффективности будут выступать цели правового регулирования.

Аксиологический подход основан на ценностных характеристиках действия права, поэтому в качестве критериев оценки эффективности правового регулирования в этом случае будет выступать степень соответствия достигнутых результатов правового регулирования системе

ценностей, существующих в данном обществе (общий аксиологический критерий), и системе ценностей конкретного субъекта права (частный аксиологический критерий).

Психологический подход к эффективности основан на анализе психологических аспектов правового регулирования, поэтому критерием оценки будет объем правовых знаний субъектов права, уровень положительного или отрицательного отношения к праву и правовым явлениям.

С позиций плюралистического подхода, рассматривающего эффективность правового регулирования в комплексном виде, с учетом различных факторов, в качестве основного будет выступать интегральный подход к оценке эффективности.

На второй стадии процесса определения критериев оценки эффективности правового регулирования осуществляется определение целей правового регулирования в соответствии с определенным типом правопонимания и подходом к определению «эффективность правового регулирования».

Третья стадия заключается в выявлении и отборе наиболее важных критериев оценки эффективности правового регулирования в рамках выбранной методологии.

На четвертой стадии происходит приведение всех критериев к такому виду, который позволяет сравнивать их между собой, выявление весовых характеристик каждого из критериев и определение структуры интегрального критерия оценки эффективности правового регулирования.

На последней, пятой, стадии осуществляется расчет единого интегрального критерия, сложность определения которого является главной проблемой многокритериальной оценки. Для ее решения используются как система методов неюридических наук — математических, статистических, социологических (метод экспертных оценок, метод анализа иерархий, метод математического моделирования, метод планирования, теория игр, метод оценочных исследований, метод рейтингования), так и система специально-юридических методов, характерных только для юриспруденции: метод сравнительного правоведения, метод правового прогнозирования, правового моделирования, метод анализа результатов правовых экспериментов, метод правового мониторинга, метод правовой аналитики и ряд других [15, с. 154]. Интегральный критерий оценки эффективности состоит из подкритериев: оптимальности, оперативности, полезности, целесообразности и др.

К критериям оценки эффективности правового регулирования предъявляются определенные требования — полноты, сущностного характера, необходимости, определенности, значимости, объективной обусловленности особенностями и структурой правовой системы общества и особенностями и структурой механизма правового регулирования, репрезентативности, сравнимости, возможности его формализации, комплексности, достижимости, достаточности, обоснованности, оптимальности, допустимости, адресности, практической применимости, минимальной размерности, прозрачности, однозначности и соразмерности.

Поскольку эффективность выступает как качественная и количественная характеристика правового регулирования, для ее оценки необходим анализ качественных и количественных критериев. Таким образом, по своим характеристикам все критерии могут быть подразделены на критерии, имеющие качественное выражение, и критерии, имеющие количественное выражение.

В зависимости от степени стабилизации элементов механизма правового регулирования критерии оценки эффективности можно подразделить на критерии оценки статической эффективности, которая определяется состоянием элементов правового регулирования, взятых в неизменном виде в данный конкретный момент времени вне их развития (в статике), и критерии оценки динамической эффективности, которая определяется усовершенствованиями с течением времени всех элементов механизма правового регулирования, взятых в их развитии (в динамике).

По времени осуществления оценки эффективности правового регулирования критерии подразделяются на критерии предварительной оценки (критерии прогнозирования возможных будущих результатов правового регулирования и планирования методов, способов, средств достижения желаемых правовых результатов), критерии текущей оценки (критерии исследования эффективности в самом процессе правового регулирования в целях получения оперативной информации о нем с возможностью скорректировать используемые методы, способы, средства правового регулирования для достижения поставленной цели) и критерии последующей оценки (критерии анализа фактических результатов, которые были достигнуты с помощью специальных юридических средств правового регулирования).

Осуществляя классификацию критериев оценки эффективности правового регулирования с точки зрения структуры эффективности, в которую включаются «законодательный», «правоприменительный» и «правосознательный» элементы [1, с. 54], можно говорить о таких критериях, как уровень развития содержательного и технико-юридического аспекта правотворческой деятельности, уровень развития правоприменительной деятельности, а также уровень развития правосознания и правовой культуры.

В зависимости от результатов воздействия права на общественные отношения выделяют «критерии социальной и критерии юридической эффективности правового регулирования» [7, с. 12].

По объему критерии оценки эффективности правового регулирования можно подразделить на общие, позволяющие оценить эффективность правового регулирования, осуществляемого с помощью всей системы специально-юридических средств, и специальные, позволяющие выявить эффективность правового регулирования, осуществляемого с помощью отдельных специально-юридических средств. Например, оценка результатов правового воздействия с помощью нормативных правовых актов производится на основании следующих критериев: правильного определения цели данного акта, его соответствия действующему законодательству, четкого определения объема прав и обязанностей субъектов права, исполнимости правовых норм, полноты (беспробельности) урегулирования общественных отношений, отсутствия коллизий и др. [18, с. 77].

С учетом вышесказанного, касающегося различных типов правопонимания, оказывающих прямое влияние на формирование системы критериев оценки эффективности правового регулирования, и различных подходов к эффективности правового регулирования, можно выделить следующие общие критерии оценки, свойственные тому или иному типу правопонимания:

— целевой, который характеризует меру достижения поставленной цели, ибо, как утверждается в литературе, именно «цель является мерилем эффективности» [19, с. 79]. Главное предназначение права в жизни общества — упорядочение, организация общественных отношений. Если рассматривать в качестве итоговой цели правового регулирования правовой прогресс, понимаемый как «поступательное, восходящее движение человеческого рода к идеальному социально-правовому устройству»

[20, с. 15], то основным критерием оценки эффективности правового регулирования будет уровень поступательного движения к данному состоянию общества. Правовое регулирование будет эффективно настолько, насколько при его осуществлении воплощаются в жизнь идеи о гражданском обществе и правовом государстве, базирующемся на ценностях права и справедливости;

— результативный, который обуславливает уровень позитивных изменений в общественных отношениях, произошедших в результате правового регулирования;

— инструментальный, характеризующий уровень использования специально-юридических средств при осуществлении правового регулирования;

— ценностный (ценностно-рациональный), определяющий эффективность правового регулирования по признаку соответствия результатов правового регулирования социально-правовым ценностям, признанным обществом и государством;

— оптимальности, характеризующий выбор наилучшего сочетания способов, методов, типов правового регулирования, правовых режимов, правовых средств, используемых для достижения целей правового регулирования;

— ресурсоемкости, определяющий характеристики различных ресурсов, необходимых для достижения целей правового регулирования;

— приспособленности правового регулирования к достижению его цели, который раскрывает как особенности правовых средств, используемых при правовом регулировании, так и особенности внешней среды;

— полноты правового регулирования, предусматривающий меру охвата общественных отношений, которые могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и требуют правового регулирования, а также уровень беспробельности в праве и уровень коллизионности правовых норм;

— оперативности, определяющий затраты времени, необходимого для получения социально значимого положительного результата правового регулирования;

— целесообразности, характеризующий меру соответствия поставленной цели правового регулирования характеру общественных отношений, потребностям общества, реальным социальным проблемам;

— устойчивости, раскрывающий уровень постоянства правового регулирования, стабильно-

сти общественных отношений, их неподверженности риску негативных изменений;

— социальной справедливости, выражающей сбалансированность интересов различных социальных групп, интересов личности, общества и государства;

— мобильности, который характеризует степень готовности механизма правового регулирования к ответному реагированию на быстрое изменение общественных отношений, уровень динамизма правового регулирования;

— конфликтности в обществе, который раскрывает сущность права «как важнейшего средства объективного, общесправедливого для конфликтующих сторон разрешения социальных конфликтов» [21, с. 215–216];

— улучшения положения личности, определяющий уровень гарантированности и защиты ее прав, свобод и законных интересов. Этот критерий можно рассматривать не как отдельный критерий, а как показатель целевого критерия;

— полезности правового регулирования, который представляет собой разность между положительными и отрицательными последствиями правового регулирования определенной сферы общественных отношений;

— экономичности правового регулирования, характеризующий уровень расходов, издержек, необходимых для получения соответствующего результата правового регулирования.

Некоторыми авторами предлагается степень полезности корректировать с учетом количества затраченных материальных, финансовых, людских ресурсов. В этом случае эффективность права анализируется как «соотношение цели правового регулирования и полученного положительного результата с учетом материальных затрат и юридического инструментария» [22, с. 10], а эффективность норм права интерпретируется как «способность с наименьшими издержками воздействовать положительно на общественные отношения» [2, с. 26]. Представляется, что эффективность правового регулирования недопустимо измерять только экономическим инструментарием, «минимальными издержками». Право — настолько уникальный социальный феномен, что иногда для достижения целей правового регулирования требуются огромные человеческие, материальные, финансовые затраты, поэтому нет возможности ограничиться минимальными издержками. И предпочтителен будет тот социальный результат, который, даже будучи полученным с большими издержками, позволит достичь целей правового регулирования, обеспе-

чения стабильности и поступательного развития общественных отношений. Например, в период пандемий и эпидемий устанавливаются карантинные режимы и режимы повышенной готовности в ущерб экономике страны, но в целях обеспечения безопасности здоровья граждан.

Еще в конце XX века в США активно обсуждалась концепция определения эффективности правового регулирования по соотношению затрат и выгод: в 1999 году в Школе права Чикагского университета прошла конференция, посвященная данной проблеме. Интересно, что несмотря на множество выступлений, освещающих проблемы социального выбора при принятии правовых решений, которые были посвящены ущербу технологии определения эффективности правового регулирования по формуле «затраты-выгоды», при подведении итогов конференции судья Познер обосновывал значимость именно прагматической интерпретации оценки эффективности, исходя из «затрат и выгод», демонстрируя пользу такого анализа и подчеркивая, что его ценность как инструмента оценки и принятия решений при разработке социальной и экономической политики не зависит от решения философских проблем [23].

Хотя его оппоненты прямо говорили о том, что анализ эффективности принятия правовых решений в сфере социальной и экономической политики, исходя из концепции «затраты-выгоды», который наиболее часто используется в настоящее время, на самом деле чрезвычайно ограничен, поскольку он настаивает на проведении оценки исключительно по аналогии с рыночным механизмом. Он основан только на ограниченном ряде ценностей и требует от людей того, чтобы они перестали переживать по поводу ценностей нравственного, философского и иного характера, которые игнорируются при осуществлении процедуры рыночной оценки. В то время как использование не экономического, а общесоциального подхода, учитывающего все указанные факторы при принятии решений в сфере правового регулирования, может обеспечить гораздо большую свободу в оценке, а также может обеспечить больший объем информации, необходимой для принятия решения [24].

Спустя почти четверть века отечественные ученые, и прежде всего экономисты, заимствуют у западных политиков, экономистов и правоведов данную схему оценки, вводя технологию оценки регулирующего воздействия (ОРВ), основанную исключительно на экономических факторах, в том числе на анализе «затрат-выгод».

Данная технология основана на прагматической теории права, критерием оценки эффективности правового регулирования рассматривающая уровень экономической выгоды правовых актов, с помощью которых регулируются общественные отношения. И хотя технология оценки регулирующего воздействия в настоящее время является одним из немногих пока действующих механизмов хоть какой-то объективной оценки степени достижения определенных целей правового регулирования, обозначенных в конкретных нормативных правовых актах, представляется, что она имеет прежде всего экономический, а не правовой характер, что именно ученые-правоведы должны обратить внимание законодателя на проблемные моменты данной технологии и на возможность ее прямого противоречия назначению права быть регулятором общественных отношений, обеспечивающих стабильность и целостность общества, и показателем уровня культуры общества, степени гарантированности не только экономических, а прежде всего общесоциальных, культурных, духовных, морально-нравственных ценностей.

Поэтому можно сделать вывод, что основными, ключевыми критериями оценки эффективности правового регулирования являются целевой и результативный критерии, а остальные предназначены для обеспечения достижения целей правового регулирования. Это важно учитывать при осуществлении правового регулирования и оценке его эффективности, поскольку определение основного критерия является главным, самым ответственным шагом исследования эффективности правового регулирования. В общей теории систем и теории эффективности существует правило, согласно которому приоритетнее выбрать неоптимальное, неэкономичное решение, основанное на верно выбранном критерии оценки эффективности, чем найти пусть и экономичное решение, но основанное на неверно определенном критерии.

Общим критерием оценки эффективности правового регулирования выступает степень обеспечения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, в целях гарантированности и защиты которых было осуществлено принятие правовых актов [6, с. 11].

Таким образом, рассматриваемые критерии оценки эффективности многообразны и зависят от методологической базы исследования. Юридической науке необходимо выработать рекомендации по приведению данных критериев в целостную гармоничную систему, позволяющую

объективно оценивать соотношение цели правового регулирования и полученного социального результата.

Проблемы, которые еще необходимо решить правоведам в данной сфере, связаны: во-первых, со сложностями в определении наилучших критериев оценки эффективности правового регулирования; во-вторых, с трудностями, а иногда и невозможностью формализации тех или иных критериев оценки эффективности правового регулирования; в-третьих, со сложностью формирования интегрального критерия и определения роли в нем каждого из отдельных критериев; в-четвертых, с необходимостью использования юристами знаний неюридических наук — математики, социологии, статистики. Оперативное решение названных проблем является важной задачей юридической науки.

Технология оценки эффективности правового регулирования позволяет выявить положительные и отрицательные последствия правового регулирования конкретных общественных отношений, степень достижения целей правового регулирования, скорректировать правовую политику государства, выбрать оптимальные способы решения социальных, экономических, политических, экологических проблем, возникающих в обществе. Она помогает в качественном и количественном представлении выразить соотношение целей и результатов правового регулирования для последующего использования этих данных в научной и практической юридической деятельности в целях определения тех правовых средств, которые дадут возможность наилучшим образом обеспечить стабильность и порядок в обществе, защиту прав и свобод человека и гражданина, интересов личности, общества и государства. Знания об уровне результативности правового регулирования позволяют осуществлять как мониторинг правового регулирования, так и прогнозирование дальнейшего развития общественных отношений, предвидение последствий осуществления правового регулирования в определенной сфере, тем самым способствуя принятию оптимальных управленческих решений. В обществе и государстве всегда существует потребность в рациональном, результативном, профессиональном, основанном на последних достижениях науки, осуществлении юридической деятельности, поскольку именно эффективное управление позволяет обществу достичь целей правового регулирования и удовлетворить потребности общества в безопасности и стабильном развитии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Калинин А.Ю. Эффективность правового регулирования и адекватность процессов правообразования / А.Ю. Калинин, С.А. Комаров // Современное общество и право. — 2011. — № 1 (2). — С. 51–55.
2. Фаткуллин Ф.Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1977. — 119 с.
3. Эффективность правовых норм / В.В. Глазырин, В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко. — Москва : Юрид. лит., 1980. — 280 с.
4. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов / В.В. Лазарев. — Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. — 207 с.
5. Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.А. Абрамова. — Красноярск, 2006. — 23 с.
6. Иванова Л.А. Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л.А. Иванова. — Москва, 2011. — 24 с.
7. Оносов Ю.В. Диалектика соотношения социальной и юридической эффективности правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю.В. Оносов. — Нижний Новгород, 2011. — 31 с.
8. Эффективность правового регулирования / ред. А.В. Поляков, В.В. Денисенко, М.А. Беляев. — Москва : Проспект, 2017. — 240 с.
9. Дюрягин И.Я. Эффективность юридического механизма управления // Право и управление / И.Ю. Дюрягин. — Москва : Юрид. лит., 1981. — С. 122–145.
10. Эффективность социалистического права // Проблемы теории государства и права / отв. ред.: С.С. Алексеев. — Москва : Юрид. лит., 1979. — С. 307–318.
11. Илларионова Т.И. О категории эффективности гражданско-правовых норм / Т.И. Илларионова // Гражданское право, эффективность и качество : межвуз. сб. тр. — Свердловск, 1977. — Вып. 60. — С. 70–78.
12. Марочкин С.Ю. Эффективность норм международного права: понятие, критерий и условия : дис. ... канд. юрид. наук / С.Ю. Марочкин. — Свердловск, 1984. — 191 с.
13. Черданцев А.Ф. Эффективность правового регулирования и механизм его обеспечения / А.Ф. Черданцев // Теория государства и права : учебник. — Москва : Юрайт, 1999. — С. 351–357.
14. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва ; Санкт-Петербург : Большая Рос. энцикл., 1997. — 1456 с.
15. Березина Е.А. Методико-технологические аспекты оценки эффективности правового регулирования / Е.А. Березина // Философия права. — 2021. — № 1 (96). — С. 153–158.
16. О состоянии законодательства в Российской Федерации : доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. — Москва, 2008. — 669 с.
17. Березина Е.А. Проблемы эффективности правового регулирования / Е.А. Березина // Актуальные проблемы теории государства и права / отв. ред. В.Д. Перевалов. — Москва : Юстиция, 2019. — С. 263–271.
18. Глазкова М.Е. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы / М.Е. Глазкова, С.Б. Нанба // Журнал российского права. — 2011. — № 9 (177). — С. 73–80.
19. Рыбаков В.А. Признаки эффективности норм права / В.А. Рыбаков // Омские научные чтения — 2019 : материалы III Всерос. науч. конф. — Омск, 2019. — С. 78–80.
20. Архипов С.И. Кризис идеи правового прогресса / С.И. Архипов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. — 2020. — № 3. — С. 15–25.
21. Лапаева В.В. Социология права / В.В. Лапаева. — Москва : Норма, 2004. — 287 с.
22. Рыбаков В.А. Критерии определения эффективности права / В.А. Рыбаков // Правоприменение. — 2019. — Т. 3, № 2. — С. 5–13.
23. Posner R.A. Cost-Benefit Analysis: Definition, Justification, and Comment on Conference Papers / R.A. Posner // The Journal of Legal Studies. — 2000. — Vol. 29, no. 52. — P. 1153–1177.
24. Sen Amartya. The Discipline of Cost-Benefit Analysis / Sen Amartya // The Journal of Legal Studies. — 2000. — Vol. 29, no. 52. — P. 931–952.

REFERENCES

1. Komarov S.A., Kalinin A.Yu. Efficiency of Legal Regulation and Adequacy of Processes Formation. *Sovremennoe obshchestvo i pravo = Modern Society and Law*, 2011, no. 2, pp. 51–55. (In Russian).
2. Fatkullin F. N., Chulyukin L. D. *Social value and efficiency of the legal norm*. Kazan University Publ., 1977. 119 p.
3. Glazyrin V.V., Kudryavtsev V.N., Nikitinskii V.I., Samoshchenko I.S. Effectiveness of legal regulations. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1980. 280 p.
4. Lazarev V.V. Effectiveness of Law Enforcement Acts Kazan University Publ., 1975. 207 p.
5. Abramova A.A. Effectiveness of the legal regulation mechanism *Cand. Diss. Thesis*. Krasnoyarsk, 2006. 23 p.
6. Ivanova L.A. *Determination of the effectiveness of regulations in the process of legal monitoring Cand. Diss. Thesis*. Moscow, 2011. 24 p.

7. Onosov Yu.V. Dialectics of the ratio of social and legal efficiency of legal regulation *Cand. Diss. Thesis*. Nizhny Novgorod, 2011. 31 p.
8. Polyakov A.V., Denisenko V.V., Belyaev M.A. (eds). The effectiveness of legal regulation. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 240 p.
9. Dyuryagin I.Ya. The effectiveness of the legal management mechanism. Law and governance. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1981, pp. 122–145. (In Russian).
10. The effectiveness of socialist law. In Alekseev S.S. (ed.). *Problems of the Theory of State and Law*. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1979, pp. 307–318. (In Russian).
11. Illarionova T.I. On the category of effectiveness of civil law. Civil law, efficiency and quality Sverdlovsk, 1977, iss. 60, pp. 70–78. (In Russian).
12. Marochkin S.Yu. The effectiveness of international law: concept, criterion and conditions. *Cand. Diss.* Sverdlovsk, 1984. 191 p.
13. Cherdantsev A.F. The effectiveness of legal regulation and the mechanism for its provision. *Theory of State and Law*. Moscow, Yurait Publ., 1999, pp. 351–357. (In Russian).
14. Prokhorov A.M. (ed.). *The Great Encyclopedic Dictionary*. Moscow, Saint Petersburg, Bol'shaya Rossiiskaya Entsiklopediya Publ., 1997. 1456 p.
15. Berezina E.A. Methodological and Technological Aspects of the Evaluation of Legal Regulation Effectiveness. *Filosofiya prava = Philosophy of Law*, 2021, no. 1, pp. 153–158. (In Russian).
16. Mironov S.M., Burbulis G.E. (ed.). On the state of legislation in the Russian Federation. Moscow, 2008. 669 p.
17. Berezina E.A. Problems of the effectiveness of legal regulation In Perevalov V.D. (ed.). Actual problems of the theory of state and law. Moscow, Yustitsiya Publ., 2019, pp. 263–271. (In Russian).
18. Glazkova M.E., Nanba S.B. Evaluation of the effectiveness of regulatory legal acts: modern approaches *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2011, no. 9, pp. 73–80. (In Russian).
19. Rybakov V.A. Signs of Effectiveness of the Law. Omsk Scientific Readings – 2019. *Materials of the III All-Russian Scientific Conference*. Omsk, 2019, pp. 78–80. (In Russian).
20. Arkhipov S.I. A Crisis of the Idea of Legal Progress. *Elektronnoe prilozhenie k Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu = Electronic supplement to Russian juridical journal*, 2020, no. 3, pp. 15–25. (In Russian).
21. Lapaeva V.V. *Sociology of Law*. Moscow, Norma Publ., 2004. 287 p.
22. Rybakov V.A. Criteria for Determining the Effectiveness of the Law. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 5–13. (In Russian).
23. Posner R.A. Cost-Benefit Analysis: Definition, Justification, and Comment on Conference Papers. *The Journal of Legal Studies*, 2000, vol. 29, no. 52, pp. 1153–1177.
24. Sen Amartya. The Discipline of Cost-Benefit Analysis. *The Journal of Legal Studies*, 2000, vol. 29, no. 52, pp. 931–952.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Березина Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета. 620137, Российская Федерация, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, e-mail: helalex@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena A. Berezina — PhD in Law, Ass. Professor Theory of State and Law Dept. Ural State Legal University. 21, Kommolskaja st., Yekaterinburg, Russian Federation, 620137, e-mail: helalex@mail.ru

Поступила в редакцию / Received 07.04.2021

Доработана после рецензирования / Revised 14.05.2021

Принята к публикации / Accepted 17.06.2021