

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

*О.В. Морозова, А.А. Бочков
Витебск, УО «ВГУ им. П.М. Машерова»*

Эффективность любого явления заключается в достижении каких-либо результатов с минимально возможными издержками. Большинство авторов, исходя из понимания права как средства воздействия на общественные отношения, считают, что эффективность правовой нормы определяется степенью достижения целей, поставленных перед правовым регулированием.

Таким образом, понятие эффективности нормативного правового акта (далее – НПА) может быть определено как соотношение между фактическим результатом его действия и теми целями, для достижения которых этот НПА был принят. Следовательно, без выявления этих целей оценить эффективность НПА невозможно.

Установление целей правовых норм не представляет каких-либо сложностей лишь тогда, когда они непосредственно указываются в самих нормативных актах. Такие указания могут включаться в преамбулу нормативного акта, в его вводные статьи, в текст постановления об утверждении данного НПА. В одних случаях цель называется прямо, в других – косвенно (например, путем указания на причины, послужившие поводом к изданию акта).

В тексте многих нормативных правовых актов цели их принятия не оговариваются. Это объясняется разными причинами: очевидностью цели, множественностью целей, отсутствием каких-либо обязательных требований, связанных с техникой оформления нормативных актов, и т.д. Тем не менее и в таких случаях официальные указания на цели издания НПА обычно можно обнаружить, анализируя справки и объяснительные записки тех органов, по инициативе или предложению которых обсуждались его проекты.

Задачи, связанные с определением эффективности конкретных нормативных правовых актов, безусловно, предполагают выявление и анализ целей издания соответствующих нормативных актов независимо от того, выражены они в официальной форме или нет. В свете изложенного приобретает значение проблема упорядочения обязательной официальной фиксации целей правовых норм.

В Республике Беларусь данная проблема отчасти разрешается посредством норм ст.50 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», регламентирующей порядок внесения проекта НПА в нормотворческий орган (должностному лицу). Так, к проекту нормативного правового акта по общему правилу прилагается обоснование необходимости его принятия (издания), которое должно содержать информацию о целях подготовки проекта.

В 2006 году Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь (реорганизован в 2007 году в Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь) разработаны и утверждены Методические рекомендации по подготовке обоснований необходимости принятия законов Республики Беларусь и прогнозированию последствий их принятия. Согласно п.п.2,3 методических рекомендаций обоснование к проекту закона представляет собой документ, подтверждающий необходимость и приоритетность подготовки проектов законов Республики Беларусь и направленный на повышение качества подготавливаемых проектов законов посредством прогнозирования возможных последствий их принятия. В обоснование также включается информация о правовых, социальных, экономических и иных предпосылках принятия закона.

Указом Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года №359 «О

мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» утверждены Правила подготовки проектов нормативных правовых актов. Согласно п.п.24,26,62 названных Правил для подготовки проекта акта следует уяснить цель его принятия (издания). В начале подготовки проекта акта может разрабатываться его концепция на основе целей подготовки проекта акта. Проект акта может иметь преамбулу, содержащую информацию о причинах, условиях и целях его принятия (издания).

Таким образом, позиция законодателя в настоящее время заключается в том, что определение целей нормативного правового акта обязательно при его подготовке, однако в самом тексте НПА эти цели могут не указываться.

Необходимо учитывать, что те цели, которые непосредственно даны в нормативных актах или обоснованиях к ним, зачастую чрезмерно широки или, наоборот, неполны, т.е. непригодны для того, чтобы служить критерием оценки эффективности конкретных правовых норм. Следовательно, даже если НПА более или менее подробно говорит о целях принимаемых норм и институтов, выявление этих целей, установление их связей и соподчинения требуют теоретической работы, телеологического анализа.

Правотворчество преследует различные цели, которые могут быть классифицированы по различным основаниям. Одной из наиболее распространенных классификаций является деление целей на юридические и материальные.

Юридическая (формальная) цель правотворчества состоит в неуклонном претворении в жизнь принимаемых правовых актов. Исходя из этого, юридический критерий эффективности нормативного правового акта можно определить как степень реализации данного НПА, т.е. соблюдения и исполнения субъектами правоотношений зафиксированных в нем норм права. Собственно юридическая эффективность НПА зависит от его юридико-технических характеристик, упорядоченности законодательства, уровня правовой культуры общества и др.

Необходимо иметь в виду, что укрепление законности, обеспечение высокого технического уровня законодательства и т.п. – не самоцель права, а средство достижения иных целей, которые носят материальный характер и касаются общественных отношений за пределами правовой области. Материальные цели могут носить социальный, политический, экономический, идеологический характер и позволяют выделить соответствующие критерии эффективности нормативных правовых актов.

Основным, на наш взгляд, критерием эффективности НПА является социальный критерий, поскольку правотворчество призвано, непосредственно либо опосредованно, выражать волю народа и его интересы. Любой НПА направлен на урегулирование общественных отношений, их упорядочение и придание им статуса «правоотношений». Социальная значимость тех отношений, которые регулируются нормативным правовым актом, характеризует его сущность и оказывает влияние на его эффективность. Необходимо обеспечить подготовку и принятие таких НПА, которые были бы научно обоснованы и соответствовали бы целям развития законодательства на основе отражения объективных потребностей общества. При этом социальные цели, которые преследует государство при конструировании конкретной правовой нормы, могут в значительной степени отличаться от целей и интересов отдельных субъектов (граждан, организаций, социальных групп, коллективов). Обе эти цели совпадают лишь в идеальном случае. Вместе с тем, наибольшая эффективность реализации правовой нормы достигается при совпадении целей отдельной личности и общества, сочетании общечеловеческих и социально-групповых интересов в условиях стабильности общественных

отношений. Таким образом, социальный критерий эффективности нормативного правового акта демонстрирует, в первую очередь, сбалансированность индивидуальных, групповых, общественных и государственных интересов.

Политический критерий эффективности НПА показывает, насколько полно и глубоко в нем отражаются политические аспекты развития общества, насколько точно нацелены содержащиеся в нем нормы на реализацию конституционных принципов, обеспечение политической стабильности в государстве, развитие правовой государственности и гражданского общества. Главной политической предпосылкой эффективности и одновременно целью нормативных правовых актов является отсутствие в обществе межнациональных, религиозных, политических и иных противоречий, моральное и социально-политическое единство общества, воля и интересы которого находят адекватное выражение в нормах права и практике их применения.

Экономический критерий эффективности нормативного правового акта (в юридической литературе также используется термин «экономичность») является наиболее объективированной, наглядной его характеристикой. Экономичность НПА определяется соотношением двух величин – экономической ценности полученного результата и величины произведенных в связи с изданием и реализацией НПА затрат. Указанное соотношение не всегда может быть «расчетным», поскольку полученный результат и произведенные затраты не могут быть выражены в сопоставимых единицах (например, при попытке соотнесения с денежными затратами таких социальных ценностей, как охрана жизни и здоровья граждан). Вместе с тем, экономичность НПА может быть рассчитана, когда его нормы прямо или косвенно предусматривают сокращение каких-либо расходов. Так, Концепция совершенствования системы мер уголовной ответственности и порядка их исполнения, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 23.12.2010 года №672, содержит рекомендации по назначению уголовных наказаний, в том числе с учетом экономической эффективности их применения. По данным Генеральной прокуратуры Республики Беларусь в ходе реализации названной Концепции количество осужденных к лишению свободы в стране к концу первого полугодия 2011 года составило 6702 человека, что на 1682 человека меньше по сравнению с аналогичным показателем 2010 года. Применение данного вида наказания в отношении 1682 осужденных даже на минимальный срок – шесть месяцев – повлекло бы затраты в размере 4 348 642 800 рублей из расчета, что содержание одного осужденного в месяц обходилось в 430 900 рублей. Вместе с тем, данная величина не является абсолютным показателем экономичности Концепции, поскольку не учитывает количество затраченных на всех стадиях правового регулирования материальных средств, человеческой энергии, времени, а также иных показателей.

Идеологический критерий эффективности нормативного правового акта характеризует его воспитательное, идеологическое воздействие, направленное на формирование правового сознания. Поэтому эффективность действия НПА в данном разрезе выражается не только поведенческими показателями, но и показателями, характеризующими правосознание. Идеологическое воздействие права начинается с момента издания нормативных правовых актов. Предписания норм права оказывают влияние на сознание личности, на ее интересы, мотивы, цели, волю – т.е. весь механизм социально-психологической регуляции. Это воздействие способствует формированию определенных социальных установок, ценностных ориентации, направленности личности, объективируясь в конечном счете в ее поведении, деятельности. Примером НПА, содержащих эффективные идео-

логические установки, могут служить декреты первых лет Советской власти («О мире», «О земле» и др.). Их издание не могло мгновенно изменить объективную действительность, они не могли быть реализованы сразу и полностью. Вместе с тем, в них был «намечен путь», политическая установка новой власти, что сыграло большую роль для пропаганды, идеологического воспитания и последующего государственного строительства. Следовательно, учет пропагандистских, идеологических целей нормативных правовых актов также позволяет оценить их действительную эффективность.

В заключение отметим, что наибольшая эффективность НПА достигается, когда все его цели – и ближайшие, и отдаленные – достигнуты с минимальным ущербом для общества, наименьшими экономическими затратами, в оптимальные сроки.

Предложенный в настоящей работе перечень критериев эффективности НПА не является исчерпывающим, поскольку ее определение представляет собой сложный, многогранный процесс. Строгий «подсчет» результатов действия НПА не всегда возможен, так как регулируемые общественные отношения не всегда подлежат количественной оценке; эффективность НПА не равна простой совокупности эффективности отдельных его норм; зачастую не представляется возможным установить, являются ли происходящие с предметом правового регулирования изменения результатом действия именно права, а не каких-либо иных факторов. Таким образом, вопросы эффективности нормативных правовых актов нуждаются, безусловно, в дальнейшем исследовании.

ИНСТИТУТ ГРАЖДАНСКОГО ИСКА В УПК РОССИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Н.Е. Муллахметова

Смоленск, НОУ ВПО «Смоленский гуманитарный университет»

Проблемы возмещения вреда, причинённого преступлением, остаются актуальными для юридической науки уже много лет, и это вполне объяснимо. Так, В 2010 году в России ущерб от преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 262,26 млрд. руб., а в январе-октябре 2011 года – 188,29 млрд. руб. Причём две трети ущерба (63,0%) приходится на преступления, зарегистрированные в центрах субъектов Российской Федерации. И это только верхняя, видимая часть айсберга, ведь по-прежнему актуальна проблема латентности преступлений.

Ст.52 Конституции РФ гарантирует потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причинённого ущерба. В ст.60 Конституции Республики Беларусь закреплено, что с целью защиты прав, свобод, чести и достоинства граждане в соответствии с законом вправе взыскать в судебном порядке как имущественный вред, так и материальное возмещение морального вреда.

В настоящей статье мы рассмотрим в сравнительном контексте положения УПК России и Республики Беларусь о гражданском иске в уголовном процессе.

Начнём с того, что законодатели названных стран по-разному подходят к кругу лиц, которых можно признавать потерпевшими. По ст.42 УПК РФ потерпевшими могут быть физические и юридические лица. Согласно ст.49 УПК Республики Беларусь (далее – УПК Республики Беларусь) потерпевшим признается лишь физическое лицо, которому предусмотренным уголовным законом общественно опасным деянием причинен физический, имущественный или моральный вред и в отношении которого орган, ведущий уголовный процесс, вынес постановление (определение) о признании его потерпевшим. По УПК Республики Бе-