

Механизм действия права: понятие и критерии эффективности

Введение

право гарантия управление

Современный этап развития нашего общества характеризуется крупнейшими преобразованиями Российского государства и его правовой системы, формированием России как демократического суверенного государства, признающего приоритет общечеловеческих ценностей.

В последние годы в юридической науке идут процессы, связанные с признанием нового, «широкого» правопонимания. Однако в силу инерции нередко не происходит выработки новых, соответствующих широкому пониманию права, подходов к другим правовым явлениям. Относится это и к таким понятиям, как «реализация» или «действие права» и механизмы такой реализации (действия).

Одной из важных задач юридической науки является исследование механизма действия права. Это имеет не только познавательное, но и практическое значение для дальнейшего совершенствования правового регулирования, повышения эффективности законодательства, упрочения законности. Так, в Послании Президента России Федеральному Собранию РФ 2012 года, проблема реализации законов названа в числе приоритетных: «Не может быть оправдано то, что принятые законы часто противоречат друг другу. Будучи принятыми - не исполняются.

Постоянно подвергаются изменениям, иной раз - даже не вступив в силу.»¹

Идеи комплексного механизма действия права высказывались давно. Так, С.С. Алексеев писал, что «сам факт наличия обособленных друг от друга подходов к проблеме МПР - свидетельство еще недостаточно высокого состояния ее разработки. В этом плане, по-видимому, наиболее теоретически значимых и практически важных выводов можно ожидать от исследований, в которых удастся соединить разные подходы».

Как отмечал В.П. Казимирчук, концепция механизма действия права в целом и каждого из входящих в нее вопросов возможна только на основе комплексных, глубинных социально-правовых исследований¹. Одними из первых по исследованию комплексного механизма действия права были работы В.И. Гоймана.

Основная цель работы - на основе изучения и обобщения описанных в литературе механизмов действия права раскрыть критерии эффективности механизма действия права.

1. Понятие механизма действия права

Основное назначение права состоит в детальном регулировании наиболее значимых общественных отношений, для чего используется целый арсенал разнообразных средств правового воздействия. В своем скоординированном системообразующем

взаимодействии по достижению поставленных целей они образуют единый, хорошо слаженный механизм.

Для обозначения работы этого механизма в юридической литературе используется категория «механизм правового регулирования».

Механизм правового регулирования - это система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права.

Этот механизм позволяет:

- обеспечить комплексное воздействие различных средств на общественные отношения, поведение людей;
- показать динамику права, механизм его реального функционирования;
- выявить специфические функции и регулятивные возможности каждого из явлений правовой действительности, его связи с иными правовыми явлениями и процессами.

Цель механизма правового регулирования - обеспечить беспрепятственное движение интересов субъектов к ценностям (содержательный признак). Механизм правового регулирования - система различных по своей природе и функциям юридических средств, позволяющих достигать его цели (формальный признак).

Потребность в различных юридических средствах, действующих в механизме правового регулирования, определяется разным характером движения интересов субъектов к ценностям, наличием многочисленных препятствий, стоящих на этом пути.

Элементами механизма правового регулирования являются отправные, реально функционирующие фрагменты правовой системы, отражающие основные этапы воздействия права на общественные отношения. Различают: этап регламентации отношений; этап возникновения индивидуальных прав и обязанностей; этап реализации прав и обязанностей. На каждом из этапов в качестве системообразующих центров, определяющих основное содержание этапа, выделяются основные элементы механизма правового регулирования. Вокруг них в качестве своеобразных подсистем группируются все иные юридические явления и процессы, образующие вспомогательные элементы механизма правового регулирования (правосознание, правовая культура, юридическая техника и др.).

Можно выделить следующие элементы механизма правового регулирования:

- норма права (в ней устанавливается модель удовлетворения интересов);
- юридический факт или фактический состав с таким решающим фактом, как организационно-исполнительный правоприменительный акт;
- правоотношение (нормативные требования здесь конкретизируются для соответствующих субъектов);
- акты реализации прав и обязанностей (действия субъектов в форме соблюдения, исполнения и использования);
- охранительный правоприменительный акт (употребляется в случае правонарушения).

Эффективность механизма правового регулирования напрямую зависит от того, насколько грамотно определены цели регулирования и насколько оптимально

подобраны средства для их достижения.

При формировании цели моделируется желаемый результат и мотивируется комплекс средств, способных, по мнению субъекта, привести к ее достижению.

Право призвано регулировать общественные отношения. Этот процесс осуществляется не сам по себе, он действует на основе соответствующего механизма правового регулирования. Для уяснения этого понятия определимся с понятием «правовое регулирование».

Сразу же отметим, что в юридической науке различают понятия «правовое регулирование» и «правовое воздействие».

Под правовым регулированием понимается воздействие права на общественные отношения с помощью правовых средств, способов и методов. Так, уголовное право содержит требование не совершать общественно опасные деяния. В этом случае для соответствующего юридического воздействия на общественные отношения используются соответствующие средства (запрещающая норма права, юридическая ответственность, наказание), способ (запрещение), метод (императивный).

В совокупности средства, способы и методы воздействия права на общественные отношения представляют из себя механизм правового регулирования. Таким образом, механизм правового регулирования - это система правовых средств, способов и методов воздействия права на общественные отношения, позволяющая претворять в жизнь содержащиеся в нормах права правила поведения.

Цель механизма правового регулирования заключается в обеспечении действительности правовых норм, т.е. в их «оживлении», сцеплении с юридическими фактами и, соответственно, удовлетворении выраженных в 1 праве интересов отдельных лиц, организаций, государства, всего общества в целом.

Понятие «правовое воздействие» шире, чем правовое регулирование. Оно охватывает всю совокупность правовых явлений, оказывающих влияние на общественные отношения. Правовое воздействие - это влияние на общественные отношения не только юридическими средствами, способами, методами, но и другими правовыми явлениями (такими, как правосознание, правовая культура, правовые принципы и др.).

Например, несовершенство абсолютным большинством людей преступлений объясняется не только и не столько правовыми средствами, способами и методами, сколько сложившимся правосознанием, предполагающим уважение к праву.

Для уяснения сущности правового регулирования и механизма правового регулирования рассмотрим понятия средств, способов и методов воздействия права на общественные отношения.

Правовые средства - это своеобразные юридические инструменты, с помощью которых осуществляется упорядочение общественных отношений и удовлетворяются интересы субъектов права. В качестве правовых средств выступают нормы права, субъективные права и юридические обязанности, юридическая ответственность, правовые ограничения, правовые стимулы, правовые поощрения и т.д.

Первые три составляющие указанных правовых средств рассмотрены нами подробно

ранее. Поэтому ограничимся краткой характеристикой некоторых других правовых средств.

Правовые ограничения связаны с уменьшением объема возможностей, свободы, а значит, и прав личности для снижения ее негативной активности и сдерживания противозаконного деяния. Так, законом в соответствующих случаях предусмотрено ограничение дееспособности детей, психически больных. Виды правовых ограничений содержатся в норме права: в гипотезе (юридический факт - ограничение), диспозиции (юридическая обязанность - запрет), санкции (наказание).

Правовой стимул - это правовое побуждение к законопослушному поведению, предполагающее повышение позитивной активности. Он выражается в обещании либо предоставлении ценностей, а иногда в отмене либо снижении меры лишения ценности (так, снижение меры наказания есть стимул). Виды правовых стимулов также содержатся в норме права: в гипотезе (юридический факт - стимул), диспозиции (субъективное право), санкции (поощрение).

Таким образом, правовой стимул самым непосредственным образом связан еще с одним правовым средством регулирования общественных отношений - правовым поощрением. Правовое поощрение выступает как форма и мера юридического одобрения правомерного, заслуженного поведения, в результате которого для субъекта наступают благоприятные последствия (награждение орденом, Почетной грамотой, выдача денежной премии, досрочное присвоение звания, досрочное освобождение из мест лишения свободы и др.).

Механизм правового регулирования предполагает использование различных способов непосредственного влияния правовых предписаний на общественные отношения.

Способ правового регулирования - это те приемы, которыми осуществляется правовое регулирование. Их содержание зависит от особенностей правовых норм, которыми осуществляется такое регулирование.

Основными способами правового регулирования являются дозволение, запрещение, обязывание.

Дозволение - способ правового регулирования, предоставляющий участнику правоотношения выбор своих действий по реализации того или иного субъективного права в рамках предоставляемых этим правом возможностей. Юридические дозволения выражаются в нормативных актах. Чаще всего это делается посредством управомочивающих норм права. Например, собственник имущества может распоряжаться им по своему усмотрению: продавать, дарить, сдавать в аренду, закладывать.

Запрещение - способ правового регулирования, означающий, что участник правоотношения обязан не совершать действий, указанных в правовых нормах. Юридическое запрещение является важным правовым способом обеспечения организованности социальных отношений, охраны прав отдельных граждан, организаций, государства, общества в целом. Это своеобразный барьер на пути нежелательного, вредного и опасного для общества поведения.

Юридические запреты исходят, как правило, из соответствующих моральных

запретов, принятых в обществе. Например, в обществе осуждается ложь. Некоторые ее разновидности (клевета, лжесвидетельство и др.) отрегулированы в нормах права как юридические запреты.

Нарушение запретов предполагает наступление юридической ответственности.

Наличие юридического запрета предполагает также наличие органа или должностного лица, которые вправе потребовать его выполнения.

Юридические запреты выражаются в нормативных актах в виде запрещающих норм. Особенно наглядно это видно в уголовном законодательстве. Все статьи Особенной части УК РФ содержат запреты не совершать указанные в диспозициях действия под угрозой наказания.

Обязывание - способ правового регулирования, означающий, что участник правоотношения обязан совершить определенные действия, указанные в правовых нормах.

В отличие от запрета обязывание предусматривает не пассивное, а активное поведение. Обязывание используется обычно для регулирования финансовой деятельности, охраны окружающей среды, охраны труда.

Обязывание выражается в нормативных актах в виде обязывающих норм. Например, согласно ст. 57 Конституции РФ каждый обязан платить установленные налоги и сборы, а по ст. 59 Конституции РФ гражданин России обязан нести военную службу в соответствии с федеральным законом. Как и в случае с юридическим запретом, невыполнение юридической обязанности влечет за собой юридическую ответственность.

Следует отметить, что способы правового регулирования непосредственно связаны со средствами регулирования общественных отношений. Так, для дозволения как способа правового регулирования необходимы соответствующие юридические средства: упра - вомочивающие нормы, правовые ограничения, субъективные права и др. Соответственно, для запрещения и обязывания - запрещающие и обязывающие нормы, юридическая обязанность, запреты, правовые стимулы, правовые поощрения, правовые ограничения и др.

Некоторые авторы в качестве самостоятельного способа правового регулирования выделяют рекомендацию, когда в нормах права содержатся рекомендации (советы) использовать те или иные положения.

Понятие способа правового регулирования тесно связано с понятием метода правового регулирования (в литературе эти термины применяются иногда как взаимозаменяемые).

Метод правового регулирования показывает характер взаимоотношений участников правоотношения. Обычно выделяют два основных метода правового регулирования:

- императивный метод предполагает властное веление одних участников правоотношений другим. Например, в случае совершения преступления государство применяет достаточно жесткие меры принуждения к преступнику. Этот метод в литературе называется также методом подчинения, авторитарным методом, методом субординации;

- диспозитивный (автономный) метод предполагает равноправие субъектов

правоотношений, например в гражданско-правовых отношениях - заключение договоров купли-продажи, аренды, хранения.

Как мы отмечали ранее, методы правового регулирования являются важнейшими критериями разграничения права на отрасли.

В литературе в качестве самостоятельных выделяются также:

- метод поощрения (характерен, например, для трудового права);
- метод убеждения (характерен для большинства отраслей права);
- метод принуждения (характерен для отраслей права, предусматривающих юридическую ответственность).

Следует отметить, что способы и методы правового регулирования «привязаны» к соответствующим нормам права и формам реализации права. Так, дозволению как способу правового регулирования соответствуют диспозитивный метод, управомочивающие нормы и использование права как формы его реализации.

Соответственно, запрещению как способу правового регулирования присущи императивный метод, запрещающие нормы, соблюдение как форма реализации, а обязыванию - императивный метод, обязывающие нормы и исполнение как форма реализации права.

Типы правового регулирования

Общая направленность права на общественные отношения зависит от того, что лежит в основе правового регулирования - дозволение или запрет. В зависимости от этого правовое регулирование делится на типы:

- разрешительный тип;
- общедозволительный тип.

Разрешительный тип правового регулирования предполагает использование принципа «запрещено все, кроме прямо разрешенного». Субъекты могут совершать только те действия, которые разрешены в нормах права. Применяется обычно в отраслях уголовно-правового комплекса (уголовное право, уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное право), административном праве и др.

Общедозволительный тип правового регулирования предполагает использование принципа «разрешено все, кроме прямо запрещенного». Данный тип регулирования имеет место прежде всего в сфере гражданско-правовых отношений, когда субъекты вправе совершать любые действия, за исключением тех, которые противоречат закону.

В юридической практике указанные способы, методы и типы правового регулирования в чистом виде не встречаются: в любой отрасли права имеется их сочетание.

2. Механизмы и результаты действия права в каждой из основных форм

Механизм правового регулирования как система в общем случае имеет следующие элементы:

- норма права. Она представляет исходную базу для правового регулирования. В ней заложена модель нужного поведения, которой должен следовать субъект права;

- юридический факт (фактический состав), который является «спусковым крючком» механизма правового регулирования. С его появлением «оживают» нормы права и механизм правового регулирования приводится в движение;
- возникшее с появлением юридического факта (фактического состава) правоотношение;
- реализация права;
- правоприменительный акт;
- охранительный правоприменительный акт (факультативный элемент).

В механизме правового регулирования все эти элементы соединяются, и механизм приводится в движение.

Соответственно указанным элементам выделяются следующие стадии механизма правового регулирования:

- регламентация общественных отношений, входе которой издается соответствующая норма права;
- появление реальных обстоятельств, необходимых для действия нормы права, которые связываются с наличием юридических фактов. В юридической практике толчком к движению становится юридический факт, т.е. событие или действие (бездействие), порождающие, изменяющие или прекращающие правовые отношения;
- выявление объекта и субъектов возникшего правоотношения, соответствующих прав и обязанностей. На этой стадии правового регулирования определяется, кто и как будет выполнять требования нормы права, т.е. общая модель поведения, заложенная в норме права, конкретизируется применительно к субъектам;
- непосредственная реализация прав и обязанностей субъектов правоотношений. Это фактическое поведение субъектов, обеспечивающее тот результат, на который была направлена воля законодателя;
- издание правоприменительного акта - властного веления компетентных органов, гарантирующего осуществление прав и обязанностей субъектов правоотношений. В этом случае правоприменительный акт рассматривается как последнее звено в механизме правового регулирования, в результате чего субъект права достигает определенной цели. В соответствии с правоприменительным актом возникает новое правоотношение (в этом случае правоприменительный акт выступает как юридический факт) и механизм правового регулирования вновь включается, но его содержание будет уже другим.

В механизме правового регулирования возможна еще одна, шестая стадия механизма правового регулирования - защита нарушенных прав, что может быть в случае, если одним субъектам правоотношений не удастся реализовать свои права в результате неправомерных действий других субъектов. Возникновение правоприменения в этом случае связывается с обстоятельствами негативного характера (опасность правонарушения либо правонарушение).

Юридическая цель - это идеально предполагаемое управо - моченным на то органом состояние отношений, явлений или процессов, для достижения которого предлагают использовать определенные комплексы юридических средств. Она характеризуется

формализованностью, официальностью, общеобязательностью и согласованностью действий но ее достижению.

В процессе работы механизма правового регулирования сталкиваются между собой цели законодателя, правоприменителя и конкретного участника правоотношений. Единство этих целей интегрирует все элементы механизма правового регулирования в единую взаимосогласованную систему, позволяющую достичь оптимального результата. В то же время неверно понятая потребность, недобросовестная мотивация (мотив является связующим звеном между объективной потребностью и той целью, которая устанавливается для ее удовлетворения), ошибки в выборе средств или неправильно поставленная цель одного из субъектов могут свести на нет все усилия правотворческого органа и прервать работу отлаженного механизма. На каждом этапе правового регулирования достигаются вспомогательные, промежуточные цели, объективно необходимые для достижения планируемого результата и желаемой конкретной цели. Таким образом, различают: общие и частные цели, основные и неосновные, абстрактные и конкретные, общественные и индивидуальные и т.д.

Достижение цели возможно лишь с помощью допустимого и достаточного комплекса юридических средств, зависящих от характера удовлетворяемого интереса.

Правовые средства - это правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей.

Общие признаки правовых средств:

- они выражают собой все обобщающие юридические способы обеспечения интересов субъектов права, достижения поставленных целей (в чем проявляется социальная ценность данных образований и в целом права);
- отражают информационно-энергетические качества и ресурсы права, что придает им особую юридическую силу, направленную на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов участников правоотношений;
- сочетаясь определенным образом, выступают основными работающими частями (элементами) действия права, механизма правового регулирования, правовых режимов (т. е. функциональной стороны права);
- приводят к юридическим последствиям, конкретным результатам, той или иной степени эффективности правового регулирования;
- обеспечиваются государством.

Классифицировать правовые средства можно по различным основаниям. В зависимости от степени сложности их подразделяют на первичные (элементарные) и комплексные (составные).

Если к первым относятся простейшие и неделимые предписания - субъективные права и юридические обязанности, поощрения и наказания, льготы и запреты и т.п., то ко вторым - комбинированные, состоящие из простейших, - договор, норма, институт, правовой режим и проч. По выполняемой роли они делятся на регулятивные (дозволения) и охранительные (меры защиты); по предмету правового регулирования - на конституционные, административные, гражданские,

уголовные и др.; по характеру - на материально-правовые (рекомендации) и процессуальные (иск); по значимости последствий - на обычные (штраф) и исключительные (смертная казнь); по времени действия - на постоянные (гражданство) и временные (премия); по виду правового регулирования - на нормативные (установленные в нормах права запреты) и индивидуальные (акт применения права, акт реализации прав и обязанностей); по информационно-психологической направленности - на стимулирующие (льготы) и ограничивающие (приостановления) и т.д.

Средство - связующее среднее звено между целью и результатом. Поэтому правовые средства, выступая специфическим посредником с неизбежностью включают как фрагменты идеального (средства-установления - права, обязанности, поощрения, наказания и т.д.), так и фрагменты реального (средства - деяния, направленные на использование инструментов - прежде всего акты реализации прав и обязанностей). Игнорирование средств-деяний (технологии) не позволяет полноценно учитывать все те факторы, с помощью которых можно достичь поставленных целей. Ведь результат невозможно получить без деяний, усилий, активности, связанных с использованием предоставленных в законодательстве инструментов. Кроме всего прочего, невключение деяний в понятие «юридические средства» будет связано и с неизбежно вытекающим отсюда «отсечением» от механизма правового регулирования ряда его общеизвестных элементов: юридических фактов (правомерных действий), актов применения права (прежде всего, актов-действий), что тоже противоречит логике и не является оправданным.

Принципами взаимодействия средств-установлений и средств-деяний в процессе достижения целей могут выступать следующие:

- достаточно полный выбор средств-установлений для осуществления тех или иных средств-деяний (если недостаточно легальных форм, субъекты могут подчас воспользоваться нелегальными, противозаконными для удовлетворения своих интересов);
- обеспечение конкретных средств-деяний гарантирующими средствами-установлениями (поощрениями и наказаниями);
- учет практики использования средств-установлений в соответствующих условиях, т.е. учет реально существующих средств-деяний;
- согласование их юридической силы;
- взаимодополнение инструментов (как информационных феноменов) и технологии (как энергетических феноменов);
- экономия средств как первого, так и второго рода.

В достижении цели правового регулирования, правотворческим и правоприменительным субъектам важно не прибегать к крайностям:

- к недооценке инструментов и переоценке технологии, что обязательно ведет к недостаткам, связанным с нормативной базой (правовому вакууму, пробельности, несовершенству средств-установлений как критериев повеления лиц и т.п.);
- к переоценке инструментов и недооценке технологии, что с неизбежностью влечет за собой отрыв правовой формы от содержания - общественных отношений и

выражается в конечном счете в «мертвых» законах, «холостых» актах, заорганизованности, правовом идеализме (когда идеальное начало в средствах явно доминирует над реальным);

- к одновременной недооценке и инструментов, и технологии, что выражается в юридическом нигилизме, в игнорировании как правовой формы, так и содержания, в низкой правовой культуре, в различного рода правонарушениях;

- к одновременной переоценке и инструментов, и технологии, что ведет к отрыву юридических образований от реальности и, соответственно, к недостижению целей правового регулирования.

Среди функций правовых средств важнейшей является достижение целей правового регулирования. Она проявляется в том, что своей «работой» данные феномены обеспечивают беспрепятственное движение интересов субъектов к ценностям, гарантируют их законное и справедливое удовлетворение, что отражает роль юридических инструментов и технологии в общей системе правовых факторов. Правовые средства создают общие, гарантированные государством и обществом возможности для усиления позитивных регулятивных факторов и одновременно для устранения препятствий (негативных факторов), стоящих на пути упорядочения социальных связей.

Функцией юридических средств выступает и то, что они вносят цивилизованность в существующие общественные отношения, предлагая вместо незаконных и стихийных правовые механизмы решения возникающих проблем, правовые способы устранения конфликтов, правовую энергию в преодолении стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права препятствий. Юридические средства, таким образом, сигнализируют о степени цивилизованности данного конкретного общества, выступая показателем его правовых возможностей и уровня правового развития, свидетельствуют о востребованности правовой формы в упорядоченности социально-экономических и иных связей (содержания), о конкурентоспособности правовых факторов с факторами, с одной стороны, внеправовыми (моральными, политическими, организационными и т.п.), а с другой стороны, противоправными. Юридические средства выполняют функцию универсального «строительного материала», из которого складывается система права, ибо они унифицируют все те явления, из которых состоит право, - юридический факт, субъективное право, обязанность, поощрение, наказание, норма, институт, подотрасль, отрасль и т.п. Определенное сочетание юридических средств в правовых режимах, методах правового регулирования придает специфику отраслям и институтам права, выражает особый порядок организации конкретных общественных отношений, что позволяет более дифференцированно и гибко их урегулировать.

Рассмотрим диалектику целей и средств в праве.

С одной стороны, в зависимости от поставленной цели осуществляется выбор средств для ее достижения, ибо цели требуют к себе соответствующих юридических средств, определяют их природу и направленность. Если тот или иной закон имеет цель развить какие-либо общественные отношения, содействовать становлению новых социально ценных связей, то, как правило, в тексте данного документа

используются юридические средства стимулирующего вида (поощрения, льготы, дозволения и проч.). И наоборот, если акт принимается в целях охраны и защиты определенных отношений, то употребляются преимущественно юридические средства ограничивающего плана (запреты, приостановления, наказания и т.п.). Разумеется, кроме целей на выбор юридических средств при их установлении влияют также характер общественных отношений, природа отрасли права, возможные препятствия, негативно воздействующие на процесс получения социально значимых результатов.

В то же время, сама цель должна исходить из реально имеющихся юридических средств, необходимых для ее достижения.

Эффективный закон содержит разумные и научно обоснованные цели и средства для их достижения. И напротив, если законодатель неправильно определяет цели, допускает неточности в выборе средств, закон не даст ожидаемого результата, не будет максимально способствовать выполнению основных задач государства и общества.

3. Критерии эффективности действия права

Сегодня, в период изменений в политической жизни нашего общества, актуальным становится вопрос о целях данных изменений и средствах, которыми они будут осуществляться. Само существование института государственной власти предполагает поддержание определенного уровня данного государства в соответствии со временем, в котором оно существует. Внешняя политика современного государства должна быть адекватна происходящим в мире политическим, технологическим, информационным и др. процессам. На определенном этапе исторического развития государство начинает пользоваться законодательным регулированием общественных отношений. Именно право призвано ограничивать мотивационную сферу человека и заставлять его действовать в рамках закона. Однако этого оказалось недостаточно. В рамках социологического типа правопонимания было обнаружено, что независимо от того, какие законы изданы в государстве, одни из них становятся «живым», т.е. действующим правом, а другие остаются «книжным», т.е. существующим только на бумаге. Таким образом, многие из принятых законов остаются на практике недействующими, их предписания регулярно нарушаются гражданами, вследствие чего государственное правовое регулирование не может в полной мере функционировать.

Закономерен вопрос: от каких именно факторов зависит эффективность права, на что должен быть ориентирован законодатель при издании законов, чтобы быть уверенным в их успешном воплощении в жизнь общества? Критерии эффективности права еще мало изучены в современной науке, хотя данная проблема может исследоваться сразу тремя смежными с теорией права научными дисциплинами, а именно: социологии права, психологии права или юридической психологии, а также философии права. У каждой из данных наук есть собственный предмет исследования: социология права занимается процессом реализации норм права в правовых

отношениях, основным предметом исследования юридической психологии является взаимодействие личности и права, психологические причины правонарушений, проблемы девиантного поведения, исправительно-трудова психология, а философия права изучает проблемы справедливости права, возникновение правовых институтов, а также создает правовые идеалы.

Каждая из данных наук, а также и догма права, казалось бы, должна легко давать ответ на вопрос об эффективности реализации права. Однако его как бы выносят за скобки, он кажется «само собой разумеющимся», о нем практически не пишут. Научные работы, посвященные этой проблеме, относятся к 1970_м, в лучшем случае 1980_м годам. Складывается представление, что законодателю безразлична практическая реализация проектируемых реформ. Едва ли сфера государственного правового регулирования является областью, где позволительно действовать методом проб и ошибок, постоянно изменяя «неудачные» законы теми, которые лишь могут показаться более удачными.

Психологические приемы внедрения инноваций или нововведений в организационную сферу вполне уместны в сфере государственного правового регулирования. Изменения в области законодательства также влияют на человека, сталкивающегося с ними, как и нововведения в его должностных инструкциях на работе. И то, и другое он обязан учитывать; в соответствии с этими изменениями он должен координировать свое поведение, за нарушение инструкций на предприятии и государственных законов его ждут какие-либо санкции. И в том, и в другом случае реформатор, будь то предприятие или государство, должно учитывать и психологические факторы, обеспечивающие успешность внедрения подобных изменений.

Мы можем выделить две группы факторов, влияющих на успешность нововведений. Они могут как ускорить процесс реформ, так и затормозить его.

1. Объективные факторы среды. К данной группе факторов относятся: 1) инновационная политика государства (организации), так как реформы могут быть успешны при непрерывном реагировании на любые изменения в окружающей среде; 2) экономическое состояние, которое может выступать в качестве сдерживающего или ускоряющего фактора в зависимости от типа реформы; 3) особенности конкретной среды. Это самая широкая по своему объему группа факторов: она включает в себя содержание деятельности людей, которых касается данное нововведение, и всевозможную информацию об условиях жизни, труда и т.д.
2. Субъективные факторы среды. Данная группа факторов является непосредственным объектом изучения психологии и социологии. К числу субъективных факторов относятся: 1) пол и возраст. Влияние этого фактора довольно противоречиво. Известно, что женщины более конформны и осторожны, чем мужчины. Но вместе с тем женщины быстрее приспосабливаются к постоянно изменяющимся условиям. Возраст столь же неоднозначный фактор: здесь, скорее, можно говорить о субъективной значимости нововведений для каждого человека вне зависимости от возраста, хотя, известно, что у людей пенсионного возраста мышление чаще бывает ригидным. 2) Личностные качества, среди которых

способствующими реализации реформ считают склонность к риску, мотивацию или заинтересованность в проведении данных изменений, возможно, в области государственного реформирования - законопослушность и конформность. Также необходимо учитывать общий образовательный уровень населения и их осведомленность о причинах и способах проведения реформ.

Конечно, данная классификация не описывает полностью все разнообразие факторов, обуславливающих эффективность действия права, но она представляет собой первую попытку приблизиться к решению вопроса о критериях эффективности действия права.

4. Система гарантий эффективного действия права

Проблема эффективности государственного механизма привлекает внимание многих ученых-юристов. Очевидно, это вызвано не только и даже не столько стремлением найти теоретическое решение этой сложной проблемы, сколько необходимостью разрешить острые ситуации, возникшие в последние годы в российской правовой системе. Анализируя Конституцию Российской Федерации, можно прийти к выводу, что формально существует достаточно действенная система защиты прав и свобод человека и гражданина с множеством правотворческих, правоприменительных и контрольно-надзорных элементов различного уровня. Реально же имеющийся государственный механизм защиты прав личности достаточно фрагментарен и зачастую недоступен для рядового гражданина в силу множества причин, к которым можно отнести и противоречия федерального, регионального законодательства, и необеспеченность ряда норм материальными и организационными средствами, и невысокую эффективность правоприменительной деятельности государственных органов, и коррупцию чиновников, и, безусловно, низкий уровень жизни и правосознания общества в целом.

Интерес к представленной тематике не случаен, так как эффективность государственного механизма может измеряться критериями, методами, подходами, технологиями не только политико-организационного характера, но и правового порядка. Так, если в обществе происходит нарушение естественных прав граждан, если в государстве отсутствует должный порядок гарантирования прав личности и не гарантируется возможность реализации законных интересов личности - разве можно говорить об эффективности государственного механизма? Безусловно, нет. Прежде чем приступить к рассмотрению теоретико-методологических аспектов проблемы эффективности государственного механизма, критериев и методов обеспечения, следует остановиться на понятиях и представлениях, характеризующих рассматриваемую область. Первое из этих понятий - эффективность. «Эффективный» означает «действенный, приводящий к нужному результату». Эффективность правового регулирования мы рассматриваем как степень результативности объективного права и выполнения целевых установок (правовых норм, положений текущего законодательства). Существенным качеством эффективности государственного механизма выступают качественные составляющие правотворческой деятельности, степень влияния законов, правовых норм и иных

государственных установлений на укрепление основ правопорядка, на состояние гарантий и реальную защиту прав и свобод человека и гражданина. Анализ факторов, способствующих снижению уровня эффективности воздействия государственного механизма на общество, показывает, что они носят как объективный, так и субъективный характер. К объективным факторам можно отнести переход общества от ранее сложившейся системы социально-экономических и политических установок к качественно новой модели отношений, содержащей такие категории, как региональная экономика, свобода предпринимательской деятельности, плюрализм мнений и многопартийность. К субъективным причинам следует отнести наличие определенного недоверия общества к существующей модели власти, рост волюнтаризма в деятельности государственного аппарата, равнодушное отношение государственных служащих к насущным проблемам граждан и т.д. Следует подчеркнуть, что в обществе происходят зачастую не просто функционально-организационные изменения, а именно радикальные, сопряженные с существенным изменением ряда социально-правовых организмов и институтов. Назревает необходимость в качественно новом категориальном аппарате института государственного механизма. Непродуманные эксперименты в этой области не могли не повлечь за собой снижение эффективности воздействия юридических средств, ослабление контроля за реализацией государственными и правоохранительными органами своих функций, обеспечением правопорядка и законности в обществе. Поэтому своеобразие сложившейся правовой ситуации, а также объективные процессы в сфере политико-правового развития вызывают необходимость нового осмысления проблематики эффективности механизма правового регулирования, и особенно критериев эффективности, методов ее достижения и анализа подходов.

Процесс правового регулирования в обществе начинается с постановки целей и определения критериев ее достижения. В свое время справедливо было отмечено, что эффективность правовой нормы определяется тем, насколько ее реализация способствует достижению целей, поставленных перед правовым регулированием. При этом цели служат исходным фактором, детерминирующим процесс правового воздействия.

Очевидно, что для эффективной реализации конкретной цели необходимы соответствующие средства. Через средства цель объективируется, приобретает реальную форму реализации, а следовательно, обеспечивает требуемую меру эффективности государственного механизма.

Соотношение между целями и средствами носит диалектический характер. В ходе своего осуществления цель превращается в средство и продолжает свое действие, при этом чем полнее цель воплощается в средствах, тем эффективнее ее правовое воздействие. Сама же диалектика перехода составляет существенный момент в познании критериев эффективности государственного механизма.

Обращаясь к эффективности государственного механизма, принципиально важно выявить критерии, позволяющие определить реальную степень и качественные показатели исторического прогресса российского общества. Выявление критериев

эффективности дает возможность по-новому подойти и к объяснению системы правопонимания, ее места в формировании правопорядка и законности. В этом плане, например, критерием, определяющим эффективность правового воздействия, служит степень реализации нормы права.

Эффективность права и ее критерии могут проявляться в последовательной реализации системы норм права. Вероятно, степень эффективности механизма правового регулирования будет более высокой, если: 1) осуществляется действие норм права, входящих как в законы, так и в подзаконные источники; 2) происходит реализация не только ключевых положений норм права, но и правовых обобщений и принципов.

Категория «критерии» как нельзя лучше отражает процессы правовой модернизации. В условиях интеграции мировых процессов следует выделять: 1) количественные и качественные критерии; 2) по степени динамичности: критерии, подлежащие изменению в правовых реалиях (преодоление последствий мирового экономического кризиса), и статичные, т.е. сохраняющие важные жизненные установки и ценности (глава 1 Конституции РФ); 3) по сферам действия государственного механизма: организационно-управленческие, экономические, социальные, контрольно-надзорные и т.д. К субъективным факторам следует отнести субъективизм и волюнтаризм в государственном строительстве, формировании новой правовой системы современной России. Эти критерии показывают, что эффективность государственного механизма зависит от действия системы взаимосвязанных и взаимозависимых норм права.

Следует отметить, что при данном подходе приведенные характеристики критериев эффективности государственного механизма, устанавливающие жесткую связь между государственной волей и правовыми нормами, практически исключают учет потребностей и объективных закономерностей общественного развития, правового закрепления естественных прав человека. На этой ступени понимания критерия эффективности отсутствуют и такие показатели данного критерия, как нравственная составляющая правовых явлений, социальная ценность целей и их связь с правом. В данном аспекте справедливо подчеркивается, что первоочередное внимание следует уделить такому направлению деятельности государственного механизма, как социально-ценностное регулирование. Весь процесс правотворчества начинается с формулирования законодателем представления о социальных ценностях и его целенаправленного стремления придать естественному праву форму закона. Ценностный критерий призван показать новый подход к оценке цели и правового средства. По-новому раскрывается и критериальное значение этой ступени для правопонимания и правореализации, эффективности государственного механизма.

Критерии эффективности государственного механизма проявляются и в системности и целостности элементов, составляющих содержательное право, как необходимых и достаточных условий действительной реализации целей, высокой степени эффективности правотворчества и правореализации [7]. Системный критерий (включающий в себя ценностные ориентиры) позволяет выделить такие

качества государственного механизма, необходимые для обеспечения эффективности правового регулирования, как иерархическая структура, где приоритет принадлежит институтам, призванным осуществлять охрану и гарантирование естественного права прогрессивных ценностей. В то же время сохраняется автономность действия этих институтов: парламента, правительства и др. И так, главным критерием, характеризующим динамические качества государственного аппарата, является его целостность. Можно привести немало примеров, когда нарушение критериев целостности, системности и иерархичности не только влечет за собой снижение эффективности правового регулирования, но и вытесняет закон из правового пространства, превращая его в политические и идеологические установки. Так, Д.А. Керимов обращает внимание на то, что «ныне многие законы и иные правовые акты не соблюдаются, не исполняются, игнорируются кем угодно и когда угодно», т.е. «царит правовой беспредел», и, что особенно тревожно, это сказывается на росте преступности и, в свою очередь, является следствием глобального кризиса в жизнедеятельности общества. Можно говорить, что нормальное состояние правовой системы, и в том числе таких ее структурных компонентов, как гражданское общество, правовое государство, правотворчество, правореализация, возможно только в том случае, если она выступает как целостное многообразие, где приоритетное место предоставляется прогрессивным интересам общества, цивилизованной модели развития российской государственности.

Следующим критерием эффективности государственного механизма выступают организация и осуществление эффективной законодательной деятельности. Соблюдение этого условия принципиально важно, т.к. современная правовая ситуация характеризуется не всегда высоким уровнем эффективности принятых законов. Такое положение объясняется рядом причин: во-первых, парламент Российской Федерации зачастую ориентируется в своей деятельности на политические и организационные вопросы; во-вторых, не все законы при их практической реализации обеспечиваются с точки зрения умелого государственного менеджмента и информационно-идеологического сопровождения. Бесспорно, эти и ряд других причин в немалой степени способствуют снижению культуры законотворчества, качества принимаемых законодательных актов. Вместе с тем существуют и другие, не менее серьезные, причины и обстоятельства, отрицательно влияющие на нормотворческий процесс, развитие его демократических начал и социальную направленность принимаемых законов. На наш взгляд, граждане Российской Федерации не в состоянии отследить всю систему нормотворчества, понять и осмыслить принятые законы. При этом хаотичность и «прозрачный» характер законов не только влекут за собой поверхностное отношение к законотворчеству, но и значительно снижают его рациональные характеристики, а значит, и эффективность работы государственного механизма.

При рассмотрении вопросов эффективности государственного механизма пристальное внимание следует обратить на приоритеты законотворческой деятельности. Существует довольно устойчивое мнение, которое постоянно

поддерживается средствами массовой информации, о том, что продуктивность законотворчества определяется количеством принятых законов. Необходимо преодолеть «количественный синдром» и в этом плане перестроить законодательную деятельность. В качестве приоритетного критерия должны выступать не массив законов и даже не время, которое тратится законодателем на решение политических и организационных вопросов, а то, на что и как затрачивается данное время (на обсуждение и нормативное опосредование востребованных для человека законных интересов, защиты его неотчуждаемых прав и свобод). При этом одним из важных показателей является принятие «долговременных» законов, которые будут гражданам понятны и сознательно исполнены.

В нашем вопросе особое место следует отвести общественному контролю за деятельностью государственно-правотворческих органов, т.к. участие общества в управленческих делах государства позволит качественным образом усилить эффективность государственного механизма. Очень важно, чтобы в современном государственном аппарате в наибольшей степени были реализованы принципы гласности, открытости и доступности СМИ общественному контролю. Оценка результатов работы государственных органов непосредственно населением - это тот критерий, который характеризует Россию как демократическое государство, а учет мнения граждан является важнейшим показателем правовой защищенности самих граждан. Именно через восприятие населением деятельности органов государства, государственных служащих функционирование государственного механизма приобретает особую социальную ценность и значимость. Отношение граждан к деятельности государства можно определить посредством проведения различных опросов, анкетирования и т.д.

Кроме прочего, значимым представляется исследование такого критерия эффективности государственного механизма, как доверие к государственному аппарату со стороны российской общественности. Надо сказать, что доверие между государством и обществом допустимо, если обе стороны цивилизованно зрелы и развиты. Действительно, государственная власть, аппарат не может быть сильнее, не укрепляя гражданское общество, не помогая ему организоваться экономически и духовно. Так, например, в условиях серьезных внутренних испытаний, потрясений, появления в обществе агрессивной внутренней силы, пытающейся свергнуть существующий порядок, слабое общество оставляет власть один на один с выпавшими на нее испытаниями. Как видится, таких факторов при эффективной государственной власти возникать не должно.

Таким образом, поэтапный и критериальный анализ позволяет выявить ряд критериев эффективности государственного механизма. Данный анализ помогает по-новому подойти к классификации критериев, основу которой составляют следующие: 1) средства, ресурсы функционирования государственного механизма; 2) соотношение поставленных целей, задач и практического результата, соответствующего законным интересам граждан и прогрессивному развитию общества; 3) место исходных, базовых принципов (начал) права в системе формируемых решений и принимаемых актов; 4) устойчивый и системный характер

действия ключевых правовых средств в механизме правового регулирования и в организационно-управленческих правоотношениях; 5) повышение роли общественности и институтов гражданского общества в осуществлении государственным механизмом действенного законотворчества и проводимой эффективной государственной политики.

Таким образом, эффективный государственный механизм реализует свои ресурсы (средства, инструменты) в первую очередь для укрепления правовых основ гражданского общества, развития в нем культурно-духовных, правовых основ, укрепления исторической самобытности и культуры.

Заключение

Категория «механизм действия права» является одной из основных как для общей теории права и отраслевых наук, так и для юридической практики. Между тем научное исследование проблем, связанных с понятием механизма действия права, его структурой, элементами и классификацией, велось разрозненно, порой без учета уже существующих наработок.

В научных работах о понятии, методах, механизмах действия права имеют место разноплановость и отсутствие единства терминологии. Порой с одинаковыми названиями рассматриваются разные по объему, смыслу, содержанию явления. Таким образом, появились трудности с освещением механизмов, а также с их классификацией.

Анализ и систематизация различных точек зрения по этим вопросам позволили рассмотреть классификацию, взяв за основу стадии (этапы) действия права: правообразование, правотворчество, реализация норм права; содержание, характер механизмов.