

## **ПОНЯТИЕ И КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Бондаренко Н.Л.*

*Эффективное гражданское законодательство является фактором, стимулирующим развитие экономики. Анализ положений правовой доктрины и конкретных гражданско-правовых норм, позволил автору сделать вывод о том, что эффективным следует признать законодательство, регулирующее гражданский оборот в соответствии с объективными законами рынка, разумными потребностями и ожиданиями участников гражданского оборота.*

Проблемы эффективности права как социального регулятора, закона как правового акта, и законодательства как системы нормативных правовых актов, традиционно являются предметом пристального внимания правоведов. Задачи оценки качества закона как правового акта, и эффективности его реализации в конкретных сферах правового регулирования ставились учеными неоднократно. В числе тех, кто занимался этой проблематикой, как классики юриспруденции, так и современные исследователи права. Обращает на себя внимание разнообразие высказанных мнений относительно самого понятия эффективности закона, отсутствие единых критериев, на основании которых эта эффективность определяется, наличие разнообразных методик ее оценки. Данную вариативность научных позиций и подходов следует рассматривать как положительную тенденцию развития правовой науки, поскольку задача науки как раз и состоит в том, чтобы находить проблемы и предлагать им адекватное решение (Дж. Бьюкенен).

Термин «эффективность», который юриспруденция заимствовала из экономической науки, происходит от латинского *effectus* – действовать, и означает действенный, оптимальный, позволяющий достигнуть желаемого результата с минимальными затратами. Как соотношение результата (эффекта) и затрат, обуславливающих этот результат, понимают эффективность экономисты<sup>1</sup>. Юристы определяют эффективность закона как отношение между фактически достигнутым, действительным результатом и целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые нормы<sup>2</sup>. Справедливым является уточнение о том, что эффективность правовой нормы есть не просто результат ее действия, а соотношение между этим результатом и социальной целью, положенной в основу правового предписания<sup>3</sup>. Предложенное определение эффективности закона носит универсальный характер, однако каждая отрасль права имеет свои цели и задачи правового регулирования, предопределенные спецификой ее предмета правового регулирования, поэтому целесообразно оценивать эффективность

правовых норм, исходя из их отраслевой принадлежности. В связи с этим может быть критически оценено отсутствие в Гражданском кодексе (далее – ГК) Республики Беларусь положений, определяющих цели и задачи гражданского права<sup>4</sup>.

Поскольку законы всегда принимаются и действуют для достижения определенных целей и решения связанных с ними задач, проблема целеполагания, как справедливо отмечает Ю.М. Тихомиров, имеет прямое отношение к проблеме эффективности законодательства<sup>5</sup>. Всякое движение начинается с определения его направления, в противном случае не ясно в какую сторону следует двигаться. Если не определена цель гражданско-правового регулирования, то проблематично ответить на вопрос о ее достижении или недостижении, т.е. об эффективности гражданского законодательства. В советский период задачи гражданского законодательства были определены в ст. 1 ГК БССР 1964 г.: создание материально-технической базы коммунизма и все более полное удовлетворение материальных и духовных потребностей граждан<sup>6</sup>. Отбросив идеологический момент, следует одобрить сам подход, который восприняли законодатели ряда стран постсоветского пространства. Так, в соответствии со ст. 9 ГК Грузии, гражданские законы обеспечивают свободу гражданского оборота на территории Грузии, если осуществление такой свободы не посягает на права третьих лиц<sup>7</sup>. Азербайджанский законодатель определил не только цель своего ГК – обеспечение свободы гражданского оборота на основе равенства его участников без причинения ущерба правам третьих лиц, но и его задачи: регулирование имущественных и личных неимущественных отношений субъектов гражданского права; защита прав и законных интересов субъектов гражданского права; охрана права на защиту чести, достоинства, деловой репутации, личной и семейной жизни, личной неприкосновенности физических лиц; обеспечение гражданского оборота; поддержка предпринимательской деятельности и создание условий для развития свободной рыночной экономики (ст. 1)<sup>8</sup>. Полагаем, что цель и задачи гражданско-правового регулирования должны найти место и в преамбуле ГК Республики Беларусь.

Социальной целью гражданского права всегда являлось создание благоприятных условий для удовлетворения частных потребностей. Исходя из этого, мы полагаем, что эффективным следует признать гражданское законодательство, которое регулирует гражданский оборот в соответствии с объективными законами рынка, разумными потребностями и ожиданиями участников гражданского оборота. Основными критериями эффективности гражданского законодательства мы полагаем его стабильность, достаточность и системность.

Под стабильностью понимается прочность, устойчивость, постоянство. Благодаря устойчивости нормативных предписаний обеспечивается определенность правового положения участников регулируемых гражданским правом отношений и единообразия правоприменения, поэтому предоставление гарантий стабильности законодательства является

обязательным условием доверия к законодателю. Гарантии стабильности правовой системы Республики Беларусь закреплены в ст. 38 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон), в соответствии с которой изменение нормативного правового акта ранее чем через год после его принятия (издания) допускается только в исключительных случаях на основании требований нормативного правового акта большей юридической силы, если иное не предусмотрено законами Республики Беларусь или решениями Президента Республики Беларусь<sup>9</sup>. Однако необходимость внесения изменений в законодательство может быть вызвана и объективными потребностями общественного развития, поскольку право, как точно заметил А.Ф. Черданцев, – это открытая, незавершенная (динамичная) система, которой свойственна определенная стабильность ее элементов, предполагающая и их изменяемость. «Присоединение новых элементов (норм, институтов) не превращает право в какую-то иную систему. Отпадение (отмена) отдельных ее элементов не уничтожает самой системы права»<sup>10</sup>. Поэтому стабильность правового регулирования общественных отношений должна обеспечиваться не посредством искусственного сдерживания внесения разумных изменений в законодательство, а путем ограничения корректировок правовых норм, не оказывающих существенного влияния на сферу правоприменения, недопустимостью принятия нормативных актов «на злобу дня», с целью преодоления кризисных явлений в экономике и «латания дыр» в бюджете.

Полагаем, что стабильность правовой системы и стабильность законодательства обеспечиваются не за счет устойчивости и неизменности правовых норм, а посредством прочности фундамента, на котором они построены, а именно – соблюдения основных начал гражданского законодательства (принципов гражданского права), закрепленных в ст. 2 ГК Республики Беларусь. Участники гражданского оборота разумно предполагают, что в условиях формирования рыночной экономики и «обкатки» нового ГК изменения в законодательстве неизбежны, но также они должны знать о тех границах, за которые законодатель не вправе выходить при внесении изменений в законодательство, у них должна присутствовать уверенность в том, что изменения в законодательстве не будут касаться основополагающих принципов, на которых функционирует гражданский оборот стран с рыночной экономикой: свободы договора, неприкосновенности собственности, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела и др.

Главному судье Англии в 17 веке сэру Мэтью Хейлу приписывают авторство мудрого изречения: «Есть для меня причина предпочесть закон, которым царство четыре или пять сотен лет счастливо управлялось, нежели безрассудно рискнуть счастьем и миром сего царства из-за новой теории моего собственного измышления». Принципы являются итогом многовекового развития гражданского права, квинтэссенцией ожиданий участников гражданско-правовых отношений, в силу чего они более стабильны, нежели правовые нормы. Поэтому принятие новых правовых

актов и внесение изменений в действующие должно происходить в рамках с учетом требований, содержащихся в принципах гражданского права.

Важным критерием эффективности гражданского законодательства является его достаточность, при равном недопущении как его избыточности, так и пробельности. Бруно Леони, полагавший избыточное законодательство главным препятствием для реализации принципа верховенства права, аргументировал свою позицию ссылкой на закон древних римлян, который не являлся писанным законом, а представлял собой набор принципов, которые постепенно развивались и совершенствовались в течение многих веков в ходе судопроизводства, практически без вмешательства со стороны законодательного органа<sup>11</sup>. Было бы неверным сравнивать современный гражданский оборот с гражданским оборотом Древнего Рима, поэтому разделяя уверенность Бруно Леони в необходимости руководствоваться, прежде всего, принципами права, и полагая избыточность законодательства серьезным его недостатком, необходимо признать, что разумное правотворчество необходимо. Действительно, в последние годы в Республике Беларусь происходит непрерывное увеличение числа нормативных правовых актов, все чаще можно столкнуться с неоправданным дублированием нормативных предписаний, с попытками регулирования тех общественных отношений, которые в этом не нуждаются. В то же время нельзя забывать о том, что детальное правовое регулирование гражданских правоотношений снижает издержки субъектов гражданского оборота на заключение договоров, предотвращает злоупотребление свободой договора, дополнительно защищает права добросовестных участников гражданских правоотношений, иными словами, компенсирует издержки рыночной экономики с учетом социальной функции гражданского права. Непростая задача законодателя состоит в том, чтобы найти разумный баланс между достаточным и избыточным правовым регулированием.

Системность признается критерием эффективности законодательства самим законодателем, рассматривающим законодательство как систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения (ст. 1 Закона), гражданское законодательство как систему нормативных правовых актов, содержащих нормы гражданского права (ст. 3 ГК Республики Беларусь), а под основными началами гражданского законодательства понимающим систему принципов, определяющих и регламентирующих гражданские отношения (ст. 2 ГК Республики Беларусь). Таким образом, законодательство как особая система, представляет собой совокупность элементов (нормативных правовых актов), находящихся в органической связи друг с другом, образующих определенную целостность, единство. При рассмотрении системы, по мнению Т.В. Кашаниной и А.В. Кашанина, «акцент делается не столько на описание самих элементов системы, сколько на анализ их связей, поиск функций каждого элемента во всей системе, ведь именно самостоятельная функция элемента является основанием для его выделения в системе»<sup>12</sup>. То же относится и к системе принципов гражданского права, представляющей собой не арифметическую сумму

основных начал, а устойчивое и стабильное образование, характеризующееся наличием горизонтальных связей между ее элементами, и вертикальных, включающих систему принципов гражданского права в систему общеправовых (конституционных) принципов. Поскольку соблюдение требований принципов гражданского права мы полагаем в качестве необходимого условия эффективности законодательства, на примере системы принципов гражданского права отчетливо видно как отдельный ее элемент может препятствовать эффективному функционированию всей системы и достижению целей гражданско-правового регулирования. Таким элементом в системе гражданско-правовых принципов Республики Беларусь является принцип приоритета общественных интересов, содержание которого законодатель раскрывает следующим образом: «осуществление гражданских прав не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вред окружающей среде, историко-культурным ценностям, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц» (ст. 2 ГК Республики Беларусь). В белорусской цивилистической доктрине закрепился ошибочный вывод о том, что принцип приоритета общественных интересов вытекает из Конституции Республики Беларусь. Действительно, содержание указанного принципа созвучно положениям ст. 23 Конституции Республики Беларусь, закрепляющей основания и пределы ограничения прав и свобод личности. Однако целью конституционной нормы является установление справедливого равновесия между общественными интересами и требованиями защиты прав частных лиц, а не закрепление приоритета интересов общества. Возведение приоритета общественных интересов в ранг основных начал гражданского законодательства вносит диссонанс в систему принципов гражданского права, поскольку названное законоположение вступает в противоречие с принципами свободы договора, равенства участников гражданских отношений и недопустимости произвольного вмешательства в частные дела.

В заключении приведем один известный факт. Король-реформатор Фридрих II Великий в 1746 г. приказал министру юстиции Самуэлю фон Кокцеи составить кодекс, «основанный исключительно на разуме и конституции государства». Очевидно, что схожую задачу следует поставить и перед современным белорусским законодателем, поскольку в действующем гражданском законодательстве Республики Беларусь можно обнаружить немало положений, противоречащих как Конституции, так и требованиям разумного гражданского оборота. И те и другие ослабляют доверие к законодателю и дестабилизируют гражданский оборот, в то время как эффективное законодательство способствует нормальному развитию гражданско-правовых отношений и созданию условий для удовлетворения потребностей субъектов гражданского права. Следовательно, при разработке и принятии нормативных правовых актов, необходимо учитывать критерии эффективности гражданского законодательства.

---

<sup>1</sup> Цит. по Н.А. Асаул Теория и методология институциональных взаимодействий субъектов инвестиционно-строительного комплекса. [http://www.aup.ru/books/m11/3\\_3.htm](http://www.aup.ru/books/m11/3_3.htm) (дата обращения: 30.01.2016).

<sup>2</sup> Самощенко И.С. О понятии эффективности правовых норм / И.С. Самощенко, В.И. Никитинский // Ученые записки ВНИИСЗ – 1969. – Вып. 18. – С. 3–19.

<sup>3</sup> Лустова О.С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм // <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-kriterii-i-usloviya-effektivnosti-pravovyh-norm> (дата обращения: 30.01.2016); Шадже А.М.: философия, история, социология, юриспруденция, политология, Актуальные проблемы эффективности российского законодательства на современном этапе // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение культурология. 2007. №1. URL: <http://cyberleninka.ru/> (дата обращения: 30.01.2016)

<sup>4</sup> Гражданский кодекс Республики Беларусь : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. // <http://www.pravo.by/> (дата обращения: 30.01.2016).

<sup>5</sup> Тихомиров Ю.А. Как определить эффективность закона // <https://www.hse.ru/data/2010/03/29/1217444209/Tihomirov.doc> (дата обращения: 30.01.2016).

<sup>6</sup> Гражданский кодекс Республики Беларусь: принят третьей сес. Верхов. Совета Респ. Беларусь шестого созыва 11 июня 1964 г. // Собр. законов БССР, указов Президиума Верхов. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. – 1964. – № 17. – Ст. 183.

<sup>7</sup> Гражданский кодекс Грузии [Электронный ресурс] : 26 июня 1997 г., № 1107 // Министерство юстиции Российской Федерации : офиц. сайт. – Режим доступа: <http://minjust.ru>. (дата обращения: 30.01.2016).

<sup>8</sup> Гражданский кодекс Азербайджанской Республики [Электронный ресурс] : утв. Законом Азербайдж. Респ., 28 дек. 1999 г., № 779–IQ // Министерство по налогам Азербайджанской Республики : офиц. сайт. – Режим доступа: [http://vn.taxes.gov.az/2009/uploads/qanun/2011/ecelleler/mulki\\_mecelle\\_rus.pdf](http://vn.taxes.gov.az/2009/uploads/qanun/2011/ecelleler/mulki_mecelle_rus.pdf). (дата обращения: 30.01.2016).

<sup>9</sup> О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – 2/136.

<sup>10</sup> Черданцев А.Ф. Системообразующие связи права / А.Ф. Черданцев // Совет. государство и право. – 1974. – № 8. – С. 10–17, С. 10.

<sup>11</sup> Бруно Леони. Свобода и закон / Бруно Леони ; пер. с англ. В. Кошкина под ред. А. Куряева. – М.: ИРИСЭН, 2008. – (Серия «Право») – 308 с. // <http://baguzin.ru/wp/?p=9697>.

<sup>12</sup> Кашанина, Т.В. Основы российского права: учеб. для вузов / Т.В. Кашанина, А.В. Кашанин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2003. – 769 с., С. 68.