

UNELE CONSIDERENTE CU PRIVIRE LA CRITERIILE DE EVALUARE A EFICIENȚEI LEGISLAȚIEI

NEAGU Gheorghe

Problema eficienței legislației este de o importanță deosebită. Legislația reprezintă un factor important în realizarea finalităților tranziției spre o societate civilizată. Or, realitatea din Republica Moldova demonstrează că la acest capitol starea de lucruri lasă mult de dorit: în Republica Moldova, se manifesta o discrepanță considerabilă între prevederile normelor de drept și realitatea socială.¹ Neconcordanța dintre normele de drept și normele din viața cotidiană se manifestă cel mai elocvent prin faptul că în cazul disputelor economice deciziile, de multe ori, se iau nu în baza legii, dar în umbra acestora. Legea nu este concepută ca un mijloc de rutină de rezolvare a conflictelor, dar ca o măsură extremă, de cele mai multe ori, indezirabilă pentru părțile aflate în conflict².

În consecință, studierea eficienței legislației este actuală nu numai din punct de vedere științific, dat și din perspectivă praxiologică. Concomitent relevăm faptul că eficiența legislației presupune o serie de dimensiuni atât de natură juridică, cât și de natură sociologică.

Problematica de care ne ocupăm și-a găsit o anumită reflectare în literatura de specialitate, în mod prioritar fiind studiată dimensiunea juridică a acesteia³. Este de remarcat faptul că cercetarea legislației prin prisma și metodele pozitivismului juridic, în majoritatea cazurilor, nu se încununează de succes⁴. În acest caz rămân în umbră originea, caracteristicile funcționale și de conținut ale actului legislativ⁵. Rezolvarea acestei probleme a fost argumentată cu mulți ani în urmă de către G. Gurvitch, care menționa că atunci când se adâncește contradicția dintre categoriile

¹ Мунтяну Игор, Ларюшина Татьяна, Ионица Вячеслав. Система неофициального налогообложения. – Кишинэу, Cartier, 2007, p. 20

² Ibidem, p.21.

³ Черненко, А.К. Критерии и методы эффективности правотворчества и правореализации //http://www.philosophy.nsc.ru/ourjournals/humscience/9_01/16_Cher.htm, 14.03.2012; Малько А.В, эффективность правового регулирования //Правоведение, №6, 1990; Поленина С.К. Качество закона и эффективность законодательства. М., 1993; Общая теория государства и права. Академический курс. Глава XXII. Эффективность правового воздействия. М., 1998; Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 3 –е изд. Стер. – М.,: Юридический Дом «Юстицинформ». 2004, p. 148-175; Лапаева В.В. Социология права. М., 2004, p. 209-223; Negru, Andrei, Manțuc, Elena. Factorii care determină eficiența activității de aplicare a dreptului de către organele autorităților publice//revista națională de Drept, nr. 5, 2011 etc.

⁴ Гревцов Ю.И. Социология закона //http://www.igpran.ru/public/events/Summaries.Session42.IGR_RAN_03.022012.pdf.

⁵ Ibidem.

juridice tradiționale și realitatea juridică, sociologia dreptului devine absolut necesară.

Chiar dacă soluția a fost sugerată cu mai multe decenii în urmă, metodologia cercetărilor empirice în domeniu mai are nevoie de anumite precizări. Pentru a ne convinge de acest lucru este suficient să remarcăm faptul că nu există claritate nici în ceea ce privește criteriile eficienței legislației și indicatorii în baza cărora poate fi măsurat acest proces. Or, fără clarificarea acestor dimensiuni, este, practic, imposibil să se realizeze investigații empirice adecvate în domeniu, rezultatele cărora ar fi implementate de către factorii decizionali în procesul de legiferare.

În articolul în cauză continuăm eforturile depuse anterior¹ pentru a preciza anumite dimensiuni teoretico-metodologice care ne-ar permite să efectuăm investigații empirice în domeniu, interesante nu numai din perspectivă științifică, dar și practică. De data aceasta vom încerca să identificăm criteriile în baza cărora vom avea posibilitate să efectuăm cercetări sociologice empirice în domeniu.

Pentru a evalua criteriile de eficiență a legislației, este necesar inițial să precizăm conceptul de drept și factorii de care depinde eficiența legislației.

Astfel, din perspectivă sociologică, dreptul poate fi definit ca o exprimare pe plan normativ a intereselor coordonate² ale indivizilor. În consecință, orice lege justă și dreaptă (deci, eficientă) trebuie să realizeze următoarele cinci finalități:

- a) ocrotirea libertăților fundamentale;
- b) discriminarea pozitivă în favoarea celor dezavantajați;
- c) asigurarea egalității șanselor;
- d) includerea tuturor indivizilor, fără nici o excepție, la sistemul de drepturi, îndatoriri, obligații și contribuții;
- e) asigurarea imparțialității, astfel încât deosebirile existente să fie acceptate ca fiind corecte atât de către învingători (privilegiați), cât și de cei învinși (dezavantajați)³. Desigur, realizarea efectivă a unei asemenea liste de "însușiri" ale dreptății sociale prin reguli și norme de drept este destul de dificilă, întrucât repartizarea egală și echitabilă a datoriei, drepturilor și

¹ Neagu, Gheorghe. Coordonarea grupurilor de interes- premisă a eficientizării legislației//pandectele române. Supliment. Lucrările sesiunii științifice anuale, Academia Română-Filiala Cluj-Napoca, Institutul de Istorie „George Barițiu”, departamentul de cercetări Socio-Umane, 26-27 octombrie 2007, p.57-62; Unele modalități de promovare a grupurilor de interes în procesul de legiferare// Anuarul Catedrei Discipline Socioumanistice, 2006-2007, p.58-65;

4. В. И. Червонюк, И. В. Гойман – Калининский. Согласование интересов как вид современных законодательных технологий // Государство и право, 2004, № 8, p. 31.

³ Banciu, Dan. Elemente de sociologie juridică. București, Ed. Lumina Lex, 2000, p. 165.

obligațiilor sociale între indivizi nu se poate face după o egalitate absolută, ci în funcție de o regulă de egalitate proporțională, dar relativă, care ia în considerare indivizii reali, nevoile, așteptările, veniturile și pozițiile acestora în societate¹. De pildă, ținând seama de faptul că indivizii cu trebuințe speciale sau cei dezavantajați vor avea nevoie de măsuri compensatorii, legile și alte acte normative prescriu principiul că impozitele sînt proporționale cu veniturile contribuabililor sau că cei lipsiți de mijloace materiale de existență vor fi scutiți de anumite taxe etc. Însă, dacă aceasta este linia "ideală" a principiului legii, ea însă este modificată în aplicarea ei practică prin efectul "incidențelor sociale", astfel încît, atunci cînd este vorba de a realiza simultan egalitatea, dar și echitatea, legea poate favoriza pe anumiți indivizi, dar defavorizând sau nedreptățind pe alții, deoarece practic este imposibil de evaluat și dozat justiția socială în raport cu toate cerințele și dorințele individuale².

Cercetările sociologice empirice a eficienței legislației, urmate de implementarea recomandărilor formulate, pot contribui la diminuarea efectelor indezirabile sus menționate.

Este de reținut, că investigațiile socio-juridice empirice din domeniu, în funcție de obiectul de cercetare, se divizează în trei categorii:

1. cercetarea eficienței normelor de drept în vigoare;
2. investigarea necesităților și intereselor indivizilor, altor elemente ale raporturilor sociale;
3. studierea mecanismului socio-juridic de acțiune al normelor de drept proiectate.³

Studierea eficienței normelor de drept în vigoare în domeniul care urmează a fi reglementat de normele proiectate, de regulă, anticipează abordarea sociologică a altor fenomene și procese socio-juridice.

Deoarece eficiența normelor de drept reprezintă prin sine coraportul dintre rezultatul acțiunii lor și scopurile sociale în vederea realizării cărora normele respective au fost adoptate, investigarea permite depistarea avantajelor și curențelor normelor de drept în vigoare, elaborarea unui mecanism adecvat de realizare a lor, capabil să neutralizeze influența negativă a altor factori de factură socio-juridică. În vederea realizării unei imagini de ansamblu asupra cauzelor nivelului insuficient de eficiență al normelor de drept, trebuie să cercetăm și alte fenomene și procese sociale,

¹ Ibidem.

² Ibidem.

³ Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 3 –е изд. Стер. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ». 2004, с. 155.

strîns corelate cu normele de drept, inclusiv nevoile și interesele cetățenilor și a altor participanți la raporturile juridice. Proiectarea normelor de drept adecvate realității sociale solicită următoarele cunoștințe :

- interesele care divizează/separă grupurile sociale corespunzătoare;
- ierarhia intereselor fiecărui grup social;
- totalitatea intereselor la care fiecare grup social poate să renunțe în numele interesului general , consolidării societății civile .

O dată ce subsistemele sociale sînt caracterizate prin dinamism, mecanismul socio-juridic de realizare a normelor de drept proiectate de fiecare dată se modifică. De aceea în procesul proiectării normelor de drept este necesară nu orișice informație sociologică, dar cunoașterea completă, multilaterală a condițiilor socio-juridice concrete pentru a adopta asemenea norme care ar funcționa, fără introducerea amendamentelor (pe cît este posibil). Acest deziderat, în mare, poate fi realizat în cazul în care se cunosc tendințele dezvoltării obiectului reglementării juridice și a mecanismului socio – juridic de realizare a normelor proiectate. Aceste cunoștințe pot fi obținute prin intermediul elaborării unor pronosticuri întemeiate a evoluției fenomenelor și proceselor socio-juridice.

Este important să se elaboreze, în primul rînd, pronosticuri referitor la următoarele manifestări ale realității socio-juridice;

- Eficiența normelor de drept proiectate în perspectiva imediată și, în funcție de posibilități, pe parcursul unei perioade îndelungate de timp;
- consecințele socio-juridice ale normelor proiectate. Specificăm că este necesar să determinăm atît consecințele pozitive, cît și negative;
- modificarea necesităților societății în ceea ce privește reglementarea juridică a realității sociale. Sînt posibile și situații pe parcursul cărora, în rezultatul modificării anumitor necesități privind reglementarea juridică a unor raporturi sociale, unele activități de legiferare pot să-și piardă actualitatea.¹

În procesul cercetării intereselor indivizilor, grupurilor sociale urmează să se obțină răspunsuri la următoarele întrebări :

- care interese semnificative ale cetățenilor nu pot fi realizate din cauza ineficienței actelor legislative și altor acte normative în vigoare?;
- cît sunt de importante pentru cetățeni și alți participanți la raporturile juridice, interesele care rămân nerealizate din cauza ineficienței legislației în vigoare?;
- cît de obiectiv și complet participanții la investigație evaluează capacitatea normelor de drept în vigoare de a proteja interesele cetățenilor

¹ Ibidem, p. 157.

și a altor participanți la raporturile juridice?;

- ce acțiuni concrete au întreprins cetățenii, alți participanți la raporturile juridice în vederea apărării intereselor lor constante, semnificative; cât de eficiente au fost aceste acțiuni; dacă acțiunile respective nu au condus la rezultatele așteptate, atunci din cauze;

- ce deficiențe concrete ale actelor legislative și ale altor acte normative, ale practicii de realizare a dreptului frânează satisfacerea intereselor? ¹

Eficiența acțiunii normei de drept este funcție de anumite condiții *obiective* și *subiective*, care se referă atât la normele de drept, cât și la sfera lor de realizare. Interdecon condiționarea normelor de drept și diverselor manifestări ale realității sociale permite să evidențiem acele condiții de care depinde cu predilecție eficiența dreptului. Aceste condiții pot fi abordate din perspective diferite. Subscriem viziunii prof. Sîrîh V., care susține că factorii eficienței dreptului este rațional să fie clasificați în corelație cu elementele mecanismului de acțiune a dreptului. Din această perspectivă condițiile eficienței se referă la:

- a) însăși norma de drept;
- b) activitatea organelor de aplicare a dreptului;
- c) particularitățile conștiinței juridice și a comportamentului cetățenilor, care respectă sau încalcă prevederile normei de drept.

Condițiile care se referă la normă pot fi numite factorii perfecționării legislației, avîndu-se în vedere în primul rînd corespondența normelor de drept condițiilor economico-sociale, ideologice, cultural- psihologice, organizaționale, în cadrul cărora acestea vor acționa.²

La cea de-a două grupă de condiții a eficienței normelor se referă factorii perfecționării activității de aplicare a dreptului. Este evident faptul că cea mai perfectă lege va deveni inefficientă în cazul în care practica aplicării ei nu va corespunde exigențelor înaintate față de această activitate.

În procesul de realizarea a dreptului sînt posibile denaturări ale normelor, erori și chiar situații de neaplicare sau aplicare parțială a unei sau altei norme. În cazul în care, în procesul de realizare a dreptului, exigențele normelor se încalcă, se reduce efectivitatea reglementării juridice. Condiția principală a sporirii eficienței în domeniul de care ne

¹ Ibidem, p. 163.

² Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – 3 –е изд. Стер. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ». 2004. p. 370-379.

ocupăm rezidă în consolidarea în continuare a legalității în toate verigile aparatului de stat, lupta împotriva violării dreptului, aplicării incorecte a normelor etc.

La cea de-a treia categorie de condiții, ce asigură eficiența dreptului se referă nivelul înalt al conștiinței juridice individuale, de grup ale persoanelor care realizează prevederile normelor de drept. Prin conceptul de conștiință juridică, de regulă, se înțelege totalitatea concepțiilor, convingerilor, evaluărilor, reprezentărilor despre drept și legalitate, caracteristice societății în ansamblu, grupurilor sociale sau unei persoane concrete. Conștiința juridică, fiind unul din factorii de reglementare a comportamentului oamenilor în situații juridice semnificative, exercită trei funcții de bază :

- a) cognoscibilă;
- b) evaluativă;
- c) de reglementare.

Altfel spus, nivelul conștiinței juridice este funcție de gradul de cunoaștere a dreptului, atitudinea față de drept și deprinderile ce țin de comportamentul juridic. Este evident faptul că în cazul în care nivelul cunoașterii dreptului este mai înalt, iar prevederile sale sunt apreciate în mod cât mai pozitiv, sporește eficiența acestuia. Nivelul de cunoaștere a legii, gradul de aprobare a acestuia de către cetățeni, caracteristicile deprinderilor comportamentului juridic se găsesc într-o corelație strânsă cu calitatea actului legislativ și practicii de realizare a acestuia. O lege imperfectă nu are mari șanse să fie acceptată de conștiința juridică, la fel ca și o practică juridică deficientă. În același timp nivelul redus al conștiinței juridice poate conduce la ineficiența celei mai perfecte legi. De aici concluzia: norma de drept, pentru a fi eficientă, trebuie să fie elaborată cu luarea în considerare a nivelului conștiinței juridice a populației. Luarea în considerare nu trebuie înțeleasă în sensul axării normei pe deficiențele conștiinței juridice, dar în direcția perfecționării mecanismului de realizare a legii, inclusiv prin intermediul acțiunilor ce urmează să compenseze deficiențele conștiinței juridice.

Este important să remarcăm faptul, că rezultatele obținute în procesul investigațiilor urmează să fie evaluate critic. Interesele care corespund proceselor socio-juridice obiective, reflectă corect starea legislației în vigoare și a practicii de realizare a acesteia, trebuie delimitate de interesele, care sunt rezultatul percepției neadecvate a necesităților, condițiilor concrete ale existenței. Este cazul să ne referim la următorul principiu expus de renumitul jurist și sociolog Mircea Djuvara: „... o acțiune

este dreaptă, atunci când ea este expresia externă a activităților libere a unei persoane oarecare, activitatea, care nu intră în contradicție cu aceleași activități ale celorlalte persoane... Pe această bază putem să ne explicăm întregul drept și deci toate relațiile juridice. ... interesul nu poate să fie luat în considerare decât când este în conformitate cu idealul de justiție, așa cum îl concepe societatea respectivă, pe baza ideii pe care am expus-o”¹

În acest context, este cazul să efectuăm cercetări sociologice empirice care urmează să ne răspundă, cu date concrete, la întrebarea dacă legea este un produs social în sensul că exprimă valorile sociale/interesul general coordonat sau un instrument de control asupra societății de către cei care-l elaborează.

Criteriul fundamental de la care trebuie să demareze elaborarea demersului sociologic empiric, în opinia noastră, este următorul: actele legislative au menirea să garanteze oamenilor nu realizarea anumitor scopuri concrete, dar să urmărească instituirea unei ordini, în cadrul căreia indivizii ar avea posibilitatea să-și fixeze și să-și realizeze scopurile² (evident, prin mijloace licite).

În baza criteriului nominalizat, acceptăm principiul metodologic comun pentru toate cercetările ce țin de eficiența legislației propus de către V.V. Lapaeva: orientarea spre determinarea indicelui conflictualității, care caracterizează măsura satisfacerii intereselor legitime ale participanților la relațiile sociale reglementate³. Recunoașterea și aplicarea acestui principiu metodologic orientează cercetările empirice spre măsurarea capacității integrative a dreptului, capacitate, care conduce la coordonarea intereselor, la asigurarea unității sociale. Potențialul normei legislative în calitate de instrument de inginerie socială se manifestă în diminuarea conflictelor sociale prin intermediul următoarelor proceduri⁴:

- a) legislative;
- b) de realizare a dreptului;
- c) judiciare.

Utilizarea în cercetările sociologice empirice a legislației a criteriului „măsura/nivelul conflictualității” relațiilor sociale reglementate de către norma corespunzătoare presupune elaborarea nivelului optimal de

¹ Mircea Djuvara. Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), Drept rațional, izvoare și drept pozitiv. Ed. ALL BECK, 1999, p.165.

² Гревцов Ю.И. Социология закона

//http://www.igpran.ru/public/events/Summaries.Session42.IGR_RAN_03.022012.pdf.

³ Лапаева В.В. Социология права. М.; Изд-во НОРМА, 2004, p.214.

⁴ Соколова А.А. Закон как инструмент разрешения или порождения социального конфликта//http://www.igpran.ru/public/events/Summaries/Session42.IGR_RAN_03.02.2012.pdf.

conflictualitate la momentul respectiv (cu luarea în considerare a realității social-politice, economice, etice etc). Nivelul optimal de conflictualitate în diverse sfere sociale trebuie înțeles în sensul că reglementările existente garantează măsura necesară a libertății în realizarea intereselor legitime de către subiecții relațiilor sociale.¹

În baza celor descrise anterior conchidem că prin eficiența legislației se înțelege măsura corespunderii nivelului existent de conflictualitate nivelului optimal de conflictualitate din sfera reglementată de către actul legislativ². Această definiție poate fi verificată empiric.³

Bibliografie

1. Banciu, Dan. Elemente de sociologie juridică. București, Ed. Lumina Lex, 2000;
2. Djuvara, Mircea. Teoria generală a dreptului (Enciclopedia juridică), Drept rațional, izvoare și drept pozitiv. Ed. ALL BECK, 1999;
3. Гревцов Ю,И. Социология закона//http://www.igpran.ru/public/events/Summaries.Session42.IGR_RAN_03.022012.pdf;
4. Лапаева В.В. Социология права. М,: Изд-во НОРМА, 2004;
5. Соколова А.А. Закон как инструмент разрешения или порождения социального конфликта//http://www.igpran.ru/public/events/Summaries/Session42.IGR_RAN_03.02.2012.pdf;
6. Социология права: Учебник / В.М. Сырых, В.Н.Зенков, В.В. Глазырин и др., Под ред. Проф. В.М.Сырых , Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации . – 3 –е изд. Стер. – М.,: Юридический Дом «Юстицинформ», 2004;
7. Мунтяну Игор, Ларюшина Татьяна, Ионица Вячеслав. Система неофициального налогообложения. – Кишинэу, Cartier, 2007.

¹ Лапаева В.В. Op. cit., p. 215.

² Ibidem, p. 216.

³ Această dimensiunea va constitui subiectul unui studii aparte.