

УДК 340.68:342.9

**Павло Кіндрат,***аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін  
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

## КОНЦЕПЦІЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

*Стаття присвячена розкриттю концептуальних підходів до оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері. Розкрито зміст оцінки ефективності законодавства. Обґрунтовано етапи здійснення оцінювання ефективності, визначено їх завдання та шляхи їх вирішення. Сформульовано висновки щодо подальшого розвитку методичних підходів до оцінки ефективності законодавства.*

**Ключові слова:** оцінка ефективності законодавства, оцінювання ефективності, інформаційне законодавство, показники ефективності, принципи права, коефіцієнти ефективності.

**Постановка проблеми.** Ефективність законодавства є одним із визначальних показників, які відображають спроможність держави здійснювати вплив на суспільні відносини правовими методами. Саме ефективність законодавства дозволяє встановити, наскільки повно реалізується закладений у законодавчих актах потенціал і наскільки він відповідає актуальним потребам людини, суспільства й держави. «Наукове забезпечення законотворчого процесу повинно супроводжуватись системним переглядом вже існуючих та прийняттям нових правових норм, які б відповідали реаліям сьогодення, сприяли подоланню негативних суспільних явищ, супроводжувались створенням ефективного механізму правового регулювання» [1, с. 11].

Розвиток інформаційних технологій сприяє розширенню сфери їх застосування. Інформаційне законодавство здійснює супровід інформаційних відносин, які пронизують усю сукупність правовідносин, оскільки будь-які правовідносини ґрунтуються на обміні інформацією, що підлягає правовому врегулюванню. Як наслідок, ефективність законодавства в інформаційній сфері безпосередньо впливає на ефективність правозастосовної, управлінської та економічної діяльності.

Необхідною умовою здійснення будь-якого процесу є можливість перевірки отриманих результатів та встановлення ступеня досягнення мети. Відповідно, підвищення рівня ефективності законодавства потребує наявності механізму оцінки його ефективності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на напрацювання з окремих питань щодо здійснення оцінки ефективності законодавства за кордоном, в Україні вони залишаються малодослідженими. Окремим елементам оцінювання ефективності законодавства присвячували свої праці вітчизняні вчені: В. В. Головченко, Н. М. Оніщенко, П. М. Рабінович, Н. А. Савінова, Т. І. Тарахонич та інші. Серед закордонних учених варто відзначити: Д. Белла, М. Е. Глазкова, Д. Б. Горохова, Ю. А. Тихомирова.

У сукупному науковому доробку, присвяченому проблемам оцінки ефективності законодавства, основний акцент здійснюється на оцінці ефективності правозастосування. Питання ж комплексної оцінки законодавства як регулятора суспільних відносин розглядаються фрагментарно. Недослідженими залишаються питання врахування галузевих особливостей оцінки ефективності.

**Формування цілей статті.** Метою даної статті є узагальнення наявного наукового доробку й власних напрацювань щодо оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері та вироблення концепції її застосування у практичній площині.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема оцінки ефективності законодавства не нова. За період свого існування вона пережила кілька злетів і падінь наукового інтересу, проте досі не отримала належного наукового чи практичного вирішення. Основною причиною такої ситуації є багатогранність досліджуваного поняття. Його трактування постійно трансформується, залежачи від політичних, економічних, соціальних та правових чинників. Усебічний аналіз наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених щодо проблем тлумачення поняття «ефективність законодавства» засвідчив значну варіативність у розумінні цих понять і наявність визначень, які мають суттєві відмінності не лише в структурному наповненні, а й у змістовому спрямуванні. Запропоновано розглядати їх як складні категорії, що формуються виходячи з наявних цілей застосування і ґрунтуються на уявленні про ефективність законодавства як співвідношення між досягнутим результатом дії законодавчого акта і поставленими перед ним цілями. У результаті систематизації наявних наукових трактувань цілей і результатів дії закону запропоновано поняття «ефективність законодавства» розглядати як здатність держави забезпечувати за допомогою правових механізмів належний рівень збалансованості інтересів людини, суспільства і держави.

Ефективність будь-якого закону характеризується об'єктивними, цілком визначеними показниками. «Визначення таких показників стосовно певного закону, виходячи зі змісту і особливостей суспільних відносин, що ними регулюється, якраз і дозволяє запрограмувати дослідження реальної ефективності закону» [2, с. 14]. Відповідно, оцінку ефективності законодавства визначено як сукупність показників, які відображають якість реалізації функцій і принципів права, шляхом встановлення рівня відповідності правових норм згаданим показникам і наявним суспільним вимогам. Водночас під оцінюванням ефективності пропонується розуміти процес визначення даних показників і отримання власне оцінки.

З огляду на обсяг впливу законодавства на суспільні відносини, виникає потреба в узгодженні набору показників, що є варіативними як за змістом, так і за формою. Для цього запропоновано групувати їх у рамках ієрархічно розгалуженої системи. Вона складається з трьох рівнів: критеріїв, індикаторів та індикаторних показників, які розділені залежно від рівня абстрагованості [3].

Здійснення оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері є цілеспрямованим процесом, метою якого є аналіз результатів дії законодавства стосовно галузевих та нормативних цілей і наявних інформаційних інтересів, а також формування пропозицій щодо підвищення ефективності шляхом усунення виявлених недоліків [4].

Таке формулювання мети дозволяє виокремити такі завдання оцінювання ефективності законів:

- 1) визначення цілей і завдань законодавчих актів;
- 2) систематизація і аналіз суспільно значимих результатів дії законодавства;
- 3) встановлення якісних характеристик законодавчих актів та аналіз їх відповідності принципам ефективності законодавства;
- 4) виявлення елементів, що погіршують ефективність законодавства;
- 5) формування пропозицій щодо напрямів підвищення ефективності законодавства.

Оцінювання ефективності законодавства – це складний і кропіткий процес, який передбачає формування уявлення про рівень ефективності законодавчих актів. Для досягнення належного результату необхідно деталізувати механізми та напрями впливу законодавства на суспільні відносини, здійснити пошук, збір і опрацювання значного масиву інформації, розрахувати та узгодити між собою показники оцінки ефективності.

Загальноприйнято процедуру оцінювання ефективності законодавства розбивати на декілька етапів. Основною умовою є забезпечення внутрішньої завершеності кожного етапу, яка полягає у реалізації груп окремих завдань, спрямованих на досягнення загальної мети. Відповідно, кожен етап оцінювання ефективності може бути розглянутий як виокремлений, цілісний елемент, що містить вихідні та результуючі положення.

Найбільш типовим є виділення в оцінюванні ефективності підготовчого етапу, етапу збору і обробки інформації, а також етапу формування висновків і пропозицій [5]. Доцільно виділяти також етап постановки завдань оцінювання як такого, на якому формується загальні вихідні положення.

На відміну від зарубіжної практики в Україні відсутні нормативно-правові передумови оцінювання ефективності законодавства. Водночас у законодавчих актах, що регламентують діяльність як центральних, так і місцевих органів державної влади, зазначені повноваження щодо здійснення діяльності і висунення пропозицій, спрямованих на вдосконалення та підвищення ефективності законодавства. Це дає підґрунтя виділяти адміністративно-розпорядчу підставу здійснення оцінювання ефективності законодавства. Умовою реалізації даної підстави є рішення (наказ) посадової особи чи колегіального органу державної влади з метою вироблення пропозицій щодо підвищення якості та ефективності реалізації повноважень та виконання обов'язків. У такому разі оцінювання ефективності може проводитись як для визначення власної компетенції, так і для виявлення системних недоліків. У рішенні (наказі) мають бути зазначені: мета оцінювання, уточнення об'єкта і суб'єктів оцінювання, перелік джерел інформації. Особливістю оцінювання ефективності за даною підставою є можливість обмеження визначення впливу законодавства на функціонування окремого державного органу, а також застосування як джерел інформації нормативно-правових актів органів місцевих адміністрацій та самоврядування. Це дає змогу скоротити кількість показників оцінки ефективності та підвищити їх інформативність та якість.

Нині в Україні громадянське суспільство проходить стрімкий розвиток, зростає його роль у суспільно-політичному житті держави. Як наслідок, зростає кількість і роль досліджень, проведених за громадянською ініціативою. Громадсько-політичною підставою до оцінювання ефективності законодавства є рішення громадських, політичних організацій, наукових установ чи інших юридичних осіб щодо її проведення. На відміну від адміністративно-розпорядчої підстави, у цьому разі завдання може бути сформульоване у довільній формі й передбачати як цілісну оцінку ефективності, так і оцінку окремих її елементів. Звуження мети оцінювання уточнює сферу збору інформації, зменшує кількість показників оцінки, прискорює процедуру оцінювання. Водночас безсистемність, фрагментарність та застосування різних вихідних і методологічних положень таких досліджень не дає можливості узагальнення їх у рамках цілісних рекомендацій та подальшого моніторингу ефективності законодавства. А тому проведення громадсько-політичних оцінювань доцільно здійснювати, координуючи його з уповноваженим органом державної влади. Натепер єдиним органом в Україні, який системно займається дослідженнями у сфері ефективності законодавства, є Інститут законодавства при Верховній Раді України.

Проведення безпосереднього оцінювання здійснюється відповідно до визначених завдань у декілька етапів: підготовчий, збору і обробки інформації, формування висновків.

Метою підготовчого етапу є формування цілісного уявлення про досліджувану систему (норми законодавства – суспільні відносини), виявлення усіх наявних напрямів впливу законодавчих актів на суспільні відносини і встановлення взаємозв'язків усередині відповідної групи законодавчих актів. На підготовчому етапі визначаються й обґрунтовуються елементи законодавчого забезпечення суспільних відносин в інформаційній сфері, система показників оцінки ефективності законодавства, а також джерела інформації та методи досліджень, що будуть застосовані.

Основним завданням підготовчого етапу є формування системи показників оцінки ефективності, які за своїм спрямуванням можуть поділятися на загальноправові, галузеві, інституційні та нормативні.

Вибір загальноправових показників зумовлюється завданнями оцінювання і визначає повноту та спрямованість отриманого результату. Галузеві показники зумовлюються галузевими принципами інформаційного права і можуть бути згруповані відповідно до критеріїв інформаційної діяльності, інфраструктурного забезпечення та інформаційної безпеки. Інституційні та нормативні показники оцінки ефективності формуються виходячи зі змісту законодавчих актів та їх місця в системі законодавчого забезпечення інформаційної сфери. Вони мають відображати індивідуальні риси оцінюваного законодавства. Вибір даного типу показників слід здійснювати, ґрунтуючись на декларативній частині законодавчих актів.

При аналізі змісту законодавчих актів для виявлення показників, що впливають на ефективність його реалізації, слід обрати такі, що надають відповідь на питання:

- які інформаційні відносини врегульовуються?
- які правові питання вирішуються?
- які методи забезпечення суспільних відносин застосовуються?

Ґрунтуючись на принципах інформаційного законодавства, закріплених у Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», можна виділити галузеві індикатори оцінки ефективності, до яких належать індикатори: свободи інформаційної діяльності, цілісності інформації, гармонізації інтересів людини і держави, публічності суспільно важливої інформації, законності обмеження доступу до інформації, мінімізації негативних наслідків діяльності інформаційно-комунікаційних технологій тощо. [6] Слід зазначити, що застосування даних індикаторів, незважаючи на їх галузевий рівень, може бути обмежене відповідно до спрямування оцінюваних законодавчих актів.

На другому етапі оцінювання ефективності здійснюється збір інформації про фактичний вплив законодавства на суспільні відносини і його змістові особливості. Результат збору

даної інформації можливо узагальнити в індикаторних показниках.

У процесі оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері збирається й аналізується інформація, що міститься в: законодавчих актах, інформаційних звітах щодо практики правозастосування, результатах досліджень державних і громадських наукових, правозахисних та інших організацій, соціологічних опитуваннях, статистичних даних, публікаціях у ЗМІ, зверненнях та запитах громадян тощо.

За своїм змістом індикаторні показники можуть бути: якісними, кількісними та порівняльними. Якісні показники притаманні експертній оцінці і полягають у наданні оціночного значення певному явищу чи особливості законодавства (наприклад, високий рівень інформатизації). Кількісні показники можуть бути як абсолютними (наприклад, кількість інформаційних запитів громадян), так і відносними (наприклад, співвідношення кількості матеріальних і процесуальних норм). Порівняльні показники відображаються у формі таблиці відповідностей.

Важливим елементом оброблення інформації є застосування системи коефіцієнтів. Виділяються три групи коефіцієнтів: нормування, квантування і вагові коефіцієнти.

Коефіцієнти нормування застосовуються для узгодження кількісних індикаторних показників і приведення їх до єдиного вигляду. Оптимальним при обчисленні індикаторів є приведення індикатора у діапазон [0..1]. Нормуючі коефіцієнти визначаються з уявлень про максимальне і мінімальне значення індикаторного показника, а за наявності значного обсягу спостережень – його оптимального значення. Коефіцієнти квантування застосовуються для приведення якісних індикаторних показників до кількісного виду. Вагові коефіцієнти застосовуються для визначення частки впливу показника ефективності нижчого рівня на вищий.

Кількість і значимість коефіцієнтів оцінки ефективності визначається особливостями інформаційного законодавства і системою його взаємозв'язків. Це дозволяє стверджувати, що система коефіцієнтів ефективності має галузеву спрямованість і на рівні з показниками ефективності визначає особливості оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері.

Завершальним етапом оцінювання ефективності є формування висновків. Загальна оцінка ефективності може бути представлена у вигляді числового значення і відображати рівень ефективності законодавства. Проте для досягнення мети оцінки ефективності доцільніше представляти в розширеному вигляді. Для цього необхідно розкрити всю сукупність системи показників оцінки ефективності. Для зменшення обсягу загальних висновків розкривати нижчий рівень показників доцільно лише за умови низького рівня вищого. Таким чином можна отримати дерево показників, яке відображає підстави зниження ефективності законодавства і їх взаємозв'язок з іншими аспектами його застосування.

Пропозиції щодо вдосконалення законодавства можуть стосуватися як необхідності усунення окремих неточностей, так і перегляду змісту законодавчих актів. Додатково слід розглядати потребу у зміні державної політики в інформаційній сфері, або напрями здійснення інформативної та роз'яснювальної роботи.

#### Висновок

Застосування розглянутих методичних підходів дозволяє отримувати якісне і комплексне уявлення про систему дії законодавства в інформаційній сфері, визначати прогалини та окреслювати шляхи його вдосконалення. Водночас їх застосування може бути розширене й адаптоване для оцінки ефективності законодавства іншого галузевого спрямування.

Подальше уточнення, розширення та вдосконалення механізмів оцінювання ефективності у сукупності з напрацюванням масиву даних їх застосування в інформаційній сфері дасть змогу сформувати надійний інструмент дослідження інформаційного законодавства і прогнозування його подальшого розвитку.

*Статья посвящена раскрытию концептуальных подходов к оцениванию эффективности законодательства в информационной сфере. Раскрыта сущность оценки эффективности законодательства. Обоснованы этапы осуществления оценивания эффективности и определены задачи и пути их решения. Сформулированы выводы относительно дальнейшего развития методических подходов к оценке эффективности законодательства.*

**Ключевые слова:** оценка эффективности законодательства, оценивание эффективности, информационное законодательство, показатели эффективности, принципы права, коэффициенты эффективности.

*The article is concerned with the disclosure of conceptual approaches for evaluation of the efficiency of legislation in the information sphere. The content of the evaluation of the efficiency of legislation is disclosed. The stages of the process of evaluation of laws are grounded and its objectives and ways of their solution are determined. There has been suggested the conclusions on the further development of methodological approaches to assessing the effectiveness of legislation.*

**Key words:** valuation of the efficiency of legislation, evaluation of efficiency, information law, indications of efficiency, principles of law, coefficient of efficiency.

#### Список використаних джерел:

1. Тарахонич Т. І. Ефективність правового регулювання (питання теорії) / Т.І. Тарахонич // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 11–13.
2. Рабінович П. М. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1 (52). – С. 13–21.
3. Кіндрат П. В. Комплексна система оцінки ефективності законодавства [Електронний ресурс] / П. В. Кіндрат // Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право» Ужгородського національного університету. – 2014. – № 5. – С. 252–255. – Режим доступу: [http://pap.in.ua/5\\_2014/75.pdf](http://pap.in.ua/5_2014/75.pdf)
4. Кіндрат П. В. Методологічне принципи оцінки ефективності законів / П. В. Кіндрат // *Leges si viata*. – 2015. – № 6/3 (282). – С. 58–60.
5. Глазкова М. Е. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы [Електронний ресурс] / М. Е. Глазкова, С. Б. Нанба // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 73–80. – Режим доступу: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=2832>
6. Кіндрат П. В. Параметри оцінки ефективності інформаційного права / П. В. Кіндрат // Право і суспільство. – 2016. – № 5. – С. 102–107.

