

УДК 340.68

**КІНДРАТ П.В.**, аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін  
Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

***Анотація.** Досліджено еволюційний перехід від застосування поняття “ефективність законодавства” до застосування поняття “оцінка ефективності законодавства”. Встановлено сучасні напрямки дослідження оцінки ефективності законодавства.*

***Ключові слова:** ефективність, законодавство, оцінка ефективності законодавства.*

***Аннотация.** Исследован эволюционный переход от применения понятия “эффективность законодательства” к применению понятия “оценка эффективности законодательства”. Определены современные направления в исследовании эффективности законодательства.*

***Ключевые слова:** эффективность, законодательство, оценка эффективности законодательства.*

***Summary.** The evolutionary transition from using the definition “efficiency of legislation” to using the definition “evaluation of efficiency of legislation” has been explored. The current ways of exploration of of legislation efficiency has been defined.*

***Key words:** efficiency, legislation, evaluation of legislation efficiency.*

**Постановка проблеми.** Побудова гармонійного соціально-правового суспільства потребує застосування якісного, ефективного законодавства. Поняття “ефективність” широко застосовується при описуванні правових та нормативних проблем. Адже саме від ефективності принципів та норм законодавства залежить правопорядок в державі. Ефективне законодавство формує гармонійний розвиток суспільства і держави, зменшує конфліктність і сприяє процвітанню.

На сьогодні в Україні тільки розпочинається цілеспрямована робота по розробці і структуризації єдиної цілісної системи моніторингу і оцінювання законодавства. Відсутність сформованої термінологічної бази унеможливує проведення об’єктивного аналізу, оскільки саме від чіткості визначення понятійного апарату залежать способи здійснення оцінки, якість кінцевого результату і можливості його інтерпретації.

Дослідження поняття “ефективність закону” розпочалися на теренах колишнього СРСР в 1960-х роках. Провідниками наукової думки в даному напрямку виступали Лебедев М.П., Недбайло П.О., Нікітінський В.І., Пашков А.С., Рабінович П.М., Самощенко І.С., Смірнов О.В., Чечот Д.М. та інші. Вони заклали основу і сформували ключові проблеми дослідження ефективності законодавства. Основною проблемою розвитку даного наукового напрямку було те, що більшість науковців при подальшому розвитку спільних вихідних ідей схилилися до застосування підходів, характерних для окремих галузей права, що в кінцевому результаті призвело до створення значного масиву різноманітних визначень і формулювань.

Подальші спроби розвинути ідеї ефективності і її оцінки були здійснені вже в часи незалежності України такими науковцями як Авер’янов В.Б., Бобровник С.В., Головченко В.В., Оніщенко Н.М., Рабінович П.М. Вони узагальнили досвід попередників і фактично сформували квінтесенцію школи, зародженої в Радянському Союзі. При цьому авторами не був врахований зарубіжний досвід і не отримали свого відображення сучасні підходи до визначення ефективності законодавства.

**Метою статті** є аналіз історичних підходів до визначення поняття ефективності законодавства, встановлення його сучасного стану розвитку, визначення ключових напрямків подальших досліджень та їх перспективності.

**Виклад основних положень.** Дослідження в напрямку вивчення ефективності законодавства потребує наявності максимально чітко сформульованої термінології. Адже “зміст і обсяг дослідження ефективності законодавства залежить насамперед від того, яким чином інтерпретується поняття “ефективність закону” [3, с. 15].

Для визначення поняття “ефективність закону” слід зрозуміти саме поняття ефективності і яким чином воно співвідноситься з юридичними нормами.

Згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови, “ефективність – це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання” [1]. Отже слід з’ясувати що для ефективності закону є корисним результатом і з чого слід визначати втрати на його одержання.

Нікітінський В.І визначає: “Если желаемая социальная цель достигнута благодаря действию конкретной правовой нормы, последнюю безоговорочно следует признать эффективной” [3, с. 9]. Таким чином, пропонуючи відмовитися від врахування витрат на досягнення мети. В більш пізніх працях він змінює думку і пропонує трактувати поняття ефективності закону як “отношение между фактически достигнутым, настоящим, результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие нормы” [3, с. 26]. З цього слідує, що не може існувати негативної ефективності. Найгірший випадок (неефективний закон) матиме нульову ефективність.

Тим не менш, дане визначення набуло найбільш широкого вжитку і зустрічається в різних варіаціях, як вихідне, в працях практично всіх наступних дослідників ефективності законодавства.

Коментуючи дане визначення, Рабінович П.М. зауважив що “залишення без змін, закріплення існуючих, суспільних відносин також можуть бути результатом дії закону (а іноді навіть його безпосередньою метою)” [6, с. 18] Самим своїм існуванням закон змінює суспільну свідомість, спричиняє виховний вплив. А отже законів, які не мають жодного ефекту, не існує. Основна складність полягає у встановленні наявності ефекту (чи успішно були закріплені існуючі суспільні відносини), а також його оцінці.

Іншим важливим коментарем є те, що “цілі закону – це лише частина передбачених наслідків його здійснення. Для визначення ж реальної значущості закону слід брати до уваги не частину наслідків, а по можливості всі його результати” [6, с. 19]. Цієї ж думки дотримується швейцарський науковець Люциус Мадер [4]. Дане бачення несе в собі ключову слабкість: як виокремити результат впливу саме конкретного закону, а не інших соціальних чи правових чинників якщо ми не передбачаємо їх виникнення? Проте дозволяє вирішити питання з можливістю існування негативної ефективності закону. Адже, якщо визначити загальний ефект закону як суму всіх досягнутих позитивних і негативних наслідків його дії, то ми можемо отримати від’ємне значення ефекту і, відповідно, негативну ефективність.

Сучасне трактування ефективності закону отримало більш широкий розвиток, відійшовши від класичних означень і розвинувши закладені в них ідеї і принципи.

Застосування формальних підходів, що дозволяють узгодити різні елементи дослідження ефективності законодавства, набуло значної популярності. На сьогодні, вивчення ефективності права все більше переходить в площину емпірично-правового дослідження – оцінки ефективності.

Термін “оцінка ефективності закону”, незважаючи на частоту свого застосування, не має чіткого визначення. Аналіз наукових публікацій вказує на ототожнювання понять

“ефективності закону” і “оцінки ефективності закону”. Основною відмінністю між ними може служити те, що для оцінки ефективності застосовують різного роду формалізовані показники (критерії), що дозволяють визначити (оцінити) ефективність за допомогою математичних методів. Часто можна також зустріти ототожнення між “оцінкою ефективності” і “оцінкою критеріїв ефективності”, що не є об’єктивним в силу того, що критерії відображають лише певний аспект дії закону, а тому не можуть одноособово служити для об’єктивної оцінки ефективності. Для цього слід застосовувати комплекси критеріїв.

Розвитку теорії і методології оцінювання ефективності законодавства значно сприяло підвищення зацікавленості державних органів різних країн проблемою підвищення ефективності власного законодавства. Піонерами в формуванні державного забезпечення оцінки ефективності слід вважати Німеччину, Швейцарію та Росію. Саме ці країни першими закріпили на державному рівні вимогу до проведення оцінювання ефективності законодавства [4].

Перехід від дослідження ефективності законодавства до його оцінки і необхідність задоволення різних потреб при її формуванні призвів до виникнення і розвитку окремих видів оцінки ефективності, які поділяються за тими ознаками які вони визначають головними при проведенні оцінки.

Найбільшого поширення набули ідеї оцінки соціальної ефективності законодавства. Підставою для виокремлення такого виду вважається теза, що будь-яке законодавство в першу чергу спрямоване на забезпечення соціальних потреб суспільства. Тому ключовим фактором в ній визначено встановлення соціального ефекту від введення закону в дію, можливості його поліпшення і закріплення досягнутого позитиву правовими методами. Доцільно відзначити, що дослідження даного підходу до оцінки ефективності набуло широкого розвитку в рамках соціології права. Саме дослідники цього наукового напрямку є найбільшими прихильниками і пропагандистами оцінки соціальної ефективності законодавства як методу оцінки ефективності в цілому. Застосування соціологічних методів визначення впливу закону на суспільство дозволяє реалізовувати тези про врахування не лише передбачуваних, а і неочікуваних ефектів від дії закону. Основними недоліками застосування даного підходу є висока складність проведення фактичного дослідження і його методологічного забезпечення.

Один з альтернативних підходів полягає в тому, що “під час оцінювання ефективності правової норми враховують соціально корисний характер результату її дії, матеріальні витрати людської енергії й часу для досягнення цілей” [5]. Оцінка державно-регуляторної ефективності визначає співвідношення між соціальною користю закону і реальними затратами державного апарату на його реалізацію. Такий підхід має особливо широке застосування при проведенні оцінки ефективності законодавства на державне замовлення, оскільки оцінці підлягають виключно задекларовані в меті закону соціальні впливи, тоді як основний акцент робиться на економічній ефективності впровадження закону в дію.

Третій підхід здійснює акцент на “якісних характеристиках права, законодавства, норм” [5]. В цьому випадку ефективність норми оцінюється з точки зору якості самого законодавства, досконалості і узгодженості його норм, здатності їх впливати на суспільні відносини. Н.А. Розенфельд стверджує: “універсальним предметом для проведення моніторингу ефективності застосування законодавства є закони, аналіз яких демонструватиме як їх власну ефективність, так і ефективність законодавства у досліджуваній сфері” [7, с. 10]. Як наслідок, юридична (правова) оцінка ефективності законодавства не здійснює оцінку з урахуванням соціального ефекту від дії

законодавства. Такий підхід дозволяє спростити проведення дослідження ефективності за рахунок застосування більш формалізованих показників.

Окремо слід розглянути розділення підходів до дослідження ефективності законодавства за фактом його прийняття і функціонування. Такі підходи отримали назву перспективної і ретроспективної оцінки. Ретроспективна оцінка оперує класичними методами і розглядає законодавство, яке вже функціонує і має певні результати свого виконання. Перспективна, або, як її іноді ще називають, “прогнозована” оцінка передбачає аналіз законів ще на стадії їх розробки чи в процесі прийняття. Методологічна база перспективної оцінки доволі суттєво відрізняється від ретроспективної, оскільки в ній основний акцент робиться на оцінюванні якості самих нормативних актів і на державних затратах, пов’язаних з впровадженням закону, а соціальна складова визначається на основі соціологічних прогнозів. В той же час, ретроспективна оцінка зосереджена на оцінці змін в суспільних відносинах викликаних введенням в дію закону.

### **Висновки.**

За останні роки розуміння поняття “ефективність законодавства” зазнало суттєвих змін. Запровадження нових підходів для визначення ефективності, розширення параметрів, які застосовуються для її оцінки, забезпечило розвиток старих і формування нових означень.

Класичний підхід до визначення ефективності законодавства як “відношення досягнутих цілей до заявлених у меті і завданні” залишається базовим, проте в чистому вигляді сьогодні практично не застосовується. Це пояснюється якісним (еволюційним) переходом від вивчення поняття ефективності законодавства до здійснення його оцінки.

Ототожнення понять ефективності законодавства і її оцінки є основною особливістю сучасних досліджень ефективності законодавства. Це обумовлено переходом від загально філософських підходів у вивченні ефективності до конкретних емпіричних досліджень. Що стало відповіддю на вимоги сучасного інформаційного світу, який потребує все більшої конкретики. Проведений аналіз дозволяє стверджувати про завершення формування понятійного апарату ефективності закону і початок активної розробки принципів її оцінювання.

Наслідком такого змістового переходу стало формування окремих напрямків дослідження оцінки ефективності зі своїми сукупностями методів та принципів роботи. Таке розгалуження жодним чином не суперечить принципам єдності і уніфікації підходів, що мали місце при дослідженні ефективності законодавства, оскільки змінилася сама риторика досліджень. Питання “чи є закон ефективним?” і “який закон буде ефективним?”, що були характерні для дослідження ефективності, поступилися місцем питанням “наскільки ефективний закон?” і “які елементи знижують ефективність закону?”. При цьому кожен окремий напрям досліджень розглядає оцінку згідно власних критеріїв і, за необхідності, може бути легко застосований в рамках єдиної системи.

На сьогодні можна виділити два ключові аспекти, які визначають відмінності при формуванні підходів до оцінки ефективності законодавства. Дані аспекти визначаються умовами, які висуваються для проведення оцінки. Це:

#### 1. перспективність оцінки:

– перспективна оцінка (ex-ante) – здійснює аналіз можливостей і потенційних впливів закону до моменту його прийняття;

– ретроспективна оцінка (ex-post) – здійснює аналіз фактичного впливу закону після його введення в дію.

2. основний параметр, що оцінюється:

– соціальна ефективність – визначає рівень задоволення законом соціальних потреб суспільства;

– державно-регуляторна ефективність – співвідносить матеріально-часові затрати державного апарату та реально досягнутий результат;

– юридична (правова) ефективність – досліджує якість нормативно-правових актів, рівень забезпечення всіма необхідними правовими процедурами для досягнення мети і завдань законодавства.

При проведенні досліджень за напрямками першої групи використовуються методичні підходи, характерні для другої групи, проте в кожному випадку акцент дослідження зміщується в залежності від наявності і якості вихідних даних.

*Перспективи подальших досліджень.* Оскільки доведено, що у сучасному розумінні питання ефективності законодавства розглядається з точки зору оцінки його ефективності, а вона здійснюється шляхом оцінки певних критеріїв, то постає питання дослідження і структуризації поняття “критеріїв оцінки ефективності”. Вагомим також є визначення їхніх основних характеристик та дослідження існуючих підходів до оцінки.

Розділ принципів оцінювання ефективності за параметрами, які відображають певний вплив законодавства, і формування в їх рамках окремих методичних підходів до оцінювання законодавства ставить питання про необхідність дослідження існуючих методів, їхню структуризацію та аналіз можливості об’єднання в єдину систему оцінки ефективності законодавства.

### Використана література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови ; уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь, ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
2. Эффективность правовых норм / [В.И. Никитинский та ін.]. – М. : Юридическая литература, 1980 – 280 с.
3. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права / В.И. Никитинский – М. : Юридическая литература, 1971. – 248 с.
4. Мадер Люциус Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов / Люциус Мадер // материалы Международного семинара [“Оценка законов и эффективности их принятия”], (Рязань, 16 – 17 декабря 2002 г.). – Режим доступа : [//www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material](http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material)
5. Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток // Віче. – 2007. – № 12. – Режим доступу : [//www.viche.info/journal/607](http://www.viche.info/journal/607)
6. Рабінович П.М. Ефективність юридичних норм : загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1(52). – С. 13-21.
7. Розенфельд Н.А. Коротка методика юридичного аналізу методики застосування законодавства / Н.А. Розенфельд. – К. : Юстініан, 2009. – 48 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~