

Проведений аналіз норм законодавства Європейського Союзу в сфері правового забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації дає підстави вважати, що воно досягло значного рівня, як у напрямку правового регулювання зменшення шкідливих хімічних, так і в напрямку правового регулювання фізичних впливів авіації на довкілля. На національному рівні доцільно прискорити заходи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, особливо щодо положень: Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 8 березня 2000 року № 2000/14/ЄС про наближення законодавства держав-членів з питань шумових викидів у навколишнє середовище від устаткування, що використовується поза приміщеннями; Директиви Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу від 26 травня 2002 року № 2002/30/ЄС про встановлення правил та процедур впровадження в аеропортах Співтовариства шумових експлуатаційних обмежень; Спільних авіаційних вимог 36 Об'єднаних авіаційних властей (JAA) "Авіаційний шум" та Спільних авіаційних вимог CS-34 Об'єднаних авіаційних властей "Емісія авіаційних двигунів".

Відповідно до вищевикладеного, вважаємо, що розвиток законодавства Європейського Союзу в сфері забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації безпосередньо пов'язаний з розвитком міжнародного законодавства у цій сфері, в сучасних умовах є одним із найдосконаліших у порівнянні із законодавством окремих держав і потребує прискорених заходів адаптації його положень до національного законодавства України.

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367. 2. Малишева Н. Р. Закономірності побудови й розвитку європейського права навколишнього середовища // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: "Видавництво "Юридична думка", 2005. – С. 820 – 834. 3. Директива Ради 96/61/ЄС про комплексні заходи щодо запобігання і контролю забруд-

нень // Official Journal – L. 257. – 10.10.1996. – р. 0026 – 0040. 4. Директива Ради 96/62/ЄС про оцінку та контроль якості атмосферного повітря для держав-членів ЄС // Official Journal – L. 296. – 21.11.1996. – р. 0055 – 0063. 5. Рішення № 1600/2002/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 22 липня 2002 року про шосту програму дій спільноти у сфері охорони природи // Official Journal – L. 242. – 10.9.2002. – р. 1. 6. Директива Європейського Парламенту та Ради 2002/88/ЄС про наближення законодавства країн-членів стосовно заходів проти викидів газових та твердих забрудників від двигунів внутрішнього згорання, встановлених на транспорті іншому, ніж автотранспорт // Official Journal – L. 035. – 11.02.2003. 7. Директива Європейського Парламенту і Ради Європейського Парламенту і Ради 94/63/ЄС про контроль за викидами органічних сумішей, які легко випаровуються в результаті зберігання палива та їх доставки з терміналу на станції обслуговування // Official Journal – L. 365. – 31.12.1994. 8. Директива 2001/81/ЄС від 23 жовтня 2001 р. про граничні норми національних викидів для певних видів забрудників атмосферного повітря // Official Journal – L. 309. – 27.11.2001. – р. 0022-0030. 9. Директива 91/156/ЄС про відходи від 18 березня 1991 р. // Official Journal – L. 078. – 26.03.1991. – р. 0032-0037. 10. Директива 91/689/ЄС про небезпечні відходи від 12 грудня 1991 р. // Official Journal – L. 377. – 31.12.1991. – р. 0020-0027. 11. Рішення Комісії 2002/252/ЄС про "старі" транспортні засоби // Official Journal – L. 170. – 29.06.2002. 12. Директива Ради 80/51/ЄС щодо зменшення шумових впливів від надзвукових літаків від 20 грудня 1979 р. // Official Journal – L. 018. – 24.01.1980. – р. 26. 13. Директива Ради 89/629/ЄС щодо зменшення шумових впливів // OJ L 363 13.12.1989 р. 27-28; OJ L 001 03.01.1994 р. 263. 14. Директива Ради 92/14/ЄС щодо зменшення шумових викидів від надзвукових літаків від 2 березня 1992 р. // Official Journal – L. 043. – 24.03.1992. – р. 0021-0025. 15. Директива Європейського Парламенту і Ради 2002/30/ЄС про правила і процедури з обмеження діяльності, пов'язаної з шумом в аеропортах Співтовариства // OJ 2002 L 85/40. 16. Директива Парламенту і Ради 2002/49/ЄС щодо оцінки та управління процесами, пов'язаними з шумом від 25 червня 2002 р. // Official Journal – L. 189. – 18.07.2002. – р. 12. 17. Гармонізація норм законодавства та стандартів України з нормами та стандартами ЄС в галузі цивільної авіації. // <http://www.aviation.com.ua/news/8818/remote/>. 18. Regulation (EC) № 216/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 on Common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, and repealing Council Directive 91/670/EEC, Regulation (EC) № 1592/2002 and Directive 2004/36/EC. 19. Decision № 2003/3/RM of the Executive Director of the Agency of 17 October 2003 on certification specifications providing for acceptable means of compliance for aircraft engine emissions and fuel venting ("CS – 34"); Decision № 2003/4/RM of the Executive Director of the Agency of 17 October 2003 on certification specifications providing for aircraft noise ("CS – 36").

Надійшла до редколегії 30.04.10

М. Кравченко, здобувач

РЕЗУЛЬТАТИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЙОГО ЕФЕКТИВНІСТЬ

В статті досліджуються фактори ефективності законодавства як передумови отримання позитивних результатів реалізації законодавства.

В статье исследуются факторы эффективности законодательства как условия получения позитивных результатов реализации законодательства.

In the article probed factors of efficiency of legislation, as pre-conditions of receipt of positive results of realization of legislation.

Ключові слова: ефективність законодавства, реалізація законодавства.

Ключевые слова: эффективность законодательства, реализация законодательства.

Key words: efficiency of legislation, realization of legislation.

Дослідження питання про результати реалізації законодавства привертало і привертає до себе увагу вчених-правознавців. Така увага не є випадковою, оскільки результати реалізації законодавства є критерієм оцінки якості і характеру законодавства. В юридичній літературі до певної міри досліджувалося питання про результати реалізації законодавства. Так, до результатів реалізації законодавства можна віднести: реалізацію суб'єктивних прав та обов'язків учасниками суспільних відносин, вирішення спорів між учасниками суспільних відносин, правомірну поведінку та діяльність суб'єктів суспільних відносин, стан правопорядку в країні, досягнення мети заради якої створювався закон, тощо. Разом із тим, такий підхід не дає цілісного уявлення про результати реалізації законодавства. Реалізація приписів законодавства має призводити до: справедливості, рівності та рівноправ'я, до прийняття на підставі норм

законодавства не тільки законних але й справедливих рішень. Однак, на практиці, результати реалізації законодавства бувають протилежними.

Важливим фактором, який істотно впливає на результати реалізації законодавства є його якість та ефективність. З позиції філософії для досягнення поставленої мети необхідно використовувати відповідні засоби. Отже, для досягнення позитивних результатів реалізації законодавства необхідним є комплекс заходів спрямованих на підвищення ефективності законодавства та його якості. Разом із тим, незважаючи на проведені дослідження, в науковій літературі немає єдності стосовно суті поняття ефективності законодавства та факторів, які на неї впливають. Таким чином, метою цієї статті є дослідження ефективності законодавства крізь призму факторів його ефективності, як передумови отримання позитивних результатів реалізації законо-

давства. В цій статті, в контексті питання, яке досліджується, ми використовуємо вузький підхід до визначення об'єму поняття законодавства. З таких позицій під законодавством ми розуміємо сукупність законів.

Для вірної відповіді на питання про ефективність законодавства варто, в першу чергу, звернутися до напрацьованих вчених з даного питання. Аналізом питання, щодо ефективності системи національного законодавства та окремих її компонентів, займалися спеціалісти в різні епохи. Особлива увага приділялася перш за все такому компоненту національного законодавства, як державний закон. З давніх часів великі філософи та юристи намагалися зрозуміти те, яким чином слід застосовувати приписи закону. Реалізація на практиці приписів закону передбачає не тільки бездоганне їх втілення в життя, але й прийняття на основі цих приписів правильних і справедливих рішень. Так, великий мудрець і філософ Арістотель поряд із справедливістю змісту закону вирізняв також справедливість застосування закону. Закон, на його думку, мав застосовуватися правильно і відповідно до вимог справедливості. Звичайно, Арістотель допускав несправедливість застосування закону. Таку несправедливість мала компенсувати правда, як вища ступінь справедливості. Таким чином, правда могла усунути недоліки закону та недоліки практики його застосування [1]. Очевидним є те, що визначення критеріїв правди справа складна. Проте, безперечним є те, що в сучасних державах судові та інші державні органи відповідно до закону зобов'язані приймати рішення, як законні так і справедливі.

Проблему дослідження ефективності та якості законів також намагалися вирішити представники соціологічного підходу до розуміння права. Ефективність державних законів вони розглядали, як передумову або засіб забезпечення динамізму суспільного життя. Особливо цінним в даному контексті є науковий доробок представників Західної Європи: Е.Ерліха, Е. Ламберта, Р. Паунда та ін. Ці дослідники обґрунтували позицію, згідно із якою стверджувалось те, що для прийняття корисного та ефективного закону треба вивчати законодавство в дії. Соціально реалізована дія писаних норм – це джерело їх постійного вдосконалення. Життя права визначалось як джерело виявлення прогалин у законодавчому регулюванні суспільних відносин. Саме суспільні відносини виступають джерелом права, є формами його реалізації (життя), а також є критерієм справедливості, цінності, ефективності правових норм [2].

Значний вклад в розробку проблеми ефективності реалізації права та правових норм внесли радянські вчені. Особливо цінними є дослідження, які були проведені в 60-ті – 90-ті роки ХХ століття. За цей період було опубліковано багато фундаментальних досліджень з даного питання. Серед вчених, які займалися дослідженнями в той період, можна виділити: Недбайло П.О., Байтіна М.І., Малікова М.К, Русінова Р.К., Решетова Ю.С., Сапуна В.А., Шабурова А.С., Семідко А.П., Власенко Н.А. та багато інших.

Серед сучасних російських вчених, які досліджували певні питання ефективності законодавства, можна назвати: Алексєєва С.С., Глазиріна В.В., Кудрявцева В.М., Лазарева В.В., Лівшица Р.З., Леванського В.А., Малько А.В., Матузова М.І., Нерсесянца В.С., Полєніна С.В., Спірідоновна Л.І., Тіхомірова Ю.А. та ін.

В Україні питанням ефективності законодавства або його окремих компонентів займалися такі відомі вчені, як: Андрусак Т.Г., Бобровник С.В., Головченко В.В., Дзєко Ж.О., Козюбра М.І., Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Нагребельний В.П., Оніщенко Н.М., Рабінович П.М., Селіванов В.М., Сіренко В.Ф., Ска-

кун О.Ф., Цветков В.В., Шемшученко Ю.С., Ющик О.І. та ін. Надзвичайно цінним, в контексті розгляду даного питання, є дисертаційне дослідження Мельник О.М.

Разом із тим, незважаючи на проведені дослідження, питання щодо ефективності реалізації національного законодавства не можна вважати повністю вивченим. Воно і нині потребує подальших досліджень. Це обумовлене стрімким розвитком законодавства України, яке потребує нових, якісних засобів вирішення проблеми його ефективності. Як вірно зазначає Мельник О.М.: "Стрімкий розвиток сучасного законодавства вимагає серйозного теоретичного обґрунтування понятійного правового апарату і дослідження взаємозв'язку та взаємодії між правовими категоріями. В юридичній літературі відсутня єдність у теоретичних поглядах учених правознавців на поняття факторів, що визначають ефективність законодавства, а це призводить до суперечностей у правотворчій та правозастосовчій діяльності. Тому, чітке з'ясування змісту кожного із взаємопов'язаних факторів є необхідним не лише для визначення теоретичних моделей, а й для юридичної практики (і нормотворчої, і правореалізаційної)" [3].

Проте, що означає поняття ефективності законодавства? Як його розуміти? Варто звернути увагу на те, що в юридичній літературі ефективність законодавства розглядається з різних позицій та виходячи із різного розуміння поняття законодавства. Так, Афанасьєв В.Г. розуміє ефективність, як один із принципів наукового управління, що зводиться до забезпечення вирішення поставлених завдань у найкоротші терміни за найменших витрат трудових, матеріальних і фінансових ресурсів [4].

Цветков В.В. розуміє ефективність, як складне явище, яке визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів [5].

Кудрявцев В.М. та Глазирін В.В. розуміють під ефективністю законодавства його результативність, ступінь досягнення соціальних цілей, сформульованих нормою права [6].

Фаткулін Ф.Н. та Чулюкін Л.Д. загальну ефективність законодавства пов'язують з ефективністю елементів правової норми – диспозиції, гіпотези, санкції [7].

Рабінович П.М. та Ропаків Н.М. ефективність законодавства розглядають крізь призму такого критерію оцінки ефективності норм права, як цілі їх прийняття [8].

Скриль С. А. розуміє ефективне законодавство як соціально-правове явище, яке є соціальним результатом реалізації законодавства – правопорядком [9].

На думку Осипова Н.П., абсолютним оціночним критерієм ефективності законодавства є реалізація прав та свобод людини [10].

Безперечно цікавою в контексті розгляду даного питання є позиція Мельник О.М. Вона звертає увагу на те, що під ефектом необхідно розуміти виконання або дію. Таким чином, термін "ефективність" означає дії, що призводять до потрібних наслідків; ефективність – означає дієвий. Ефективність законодавства – це результативна характеристика його дії, яка свідчить про здатність закону вирішувати відповідні соціально-правові проблеми [11].

Поряд із ефективністю законодавства в науковій літературі розглядаються питання про: ефективність закону, ефективність норми права, а інколи всього процесу правового регулювання. Результати цих досліджень є цінними в контексті розгляду даного питання оскільки і державний закон, і норма права є компонентами системи національного законодавства.

Так, російській дослідник Каюмов А.Д звертає увагу на те, що про ефективність закону свідчать результати спільної практики, тобто коли їхня реалізація дає позитивні результати, сприяє досягненню поставленої мети. Позитивний вплив, на думку вченого, виявляється у здатності закону із найменшими затратами впливати позитивно на суспільні відносини та на особистісні властивості їх учасників при тих соціальних умовах, які реально існують в період його дії. Вчений вважає, що для того, щоб ця внутрішня, якісна властивість закону, якою є його ефективність, реально виявляла себе в поведінці учасників суспільних відносин, необхідно існування певних соціальних факторів. Їх наявність сприяє активному прояву ефективності закону в об'єктивній діяльності, а у випадку їх відсутності, навпаки, цей процес стримується [12].

В.В. Лапаєв під ефективністю закону розуміє міру його внеску в зміцнення правових засад державного та громадського життя, у формування та розвиток елементів свободи в суспільних відносинах.

В цьому контексті, на думку вченого, мова йде про внутрішню властивість закону, а саме про його здатність робити позитивний вплив у певному визначеному напрямку при відповідних конкретних соціальних умовах [13].

На думку Фарбера І.Є., для виявлення присутності або відсутності в законі тієї внутрішньої властивості, яка позначається поняттям "ефективність", треба спочатку обов'язково дослідити об'єкт його впливу, визначити співвідношення його початкового, фактичного та передбаченого на майбутнє стану [14].

Сирих В.М., вважає, що ефективні норми права повинні забезпечувати реалізацію поставлених завдань, призводити до очікуваних соціально корисних результатів, а, зокрема, до зміцнення правового порядку, зниження рівня правопорушень, створенню умов для безперешкодної реалізації прав громадян та інших суб'єктів права [15].

На думку Лебедева М.П., поняття ефективності закону пов'язано тільки з позитивним результатом його впливу на суспільні відносини та на свідомість їх учасників. Вчений звертає увагу на те, що поняття ефективності відповідає не всякому ефекту закону (підзаконного акту), а тільки його позитивному ефекту, тобто такому, який наближує отриманий результат до тієї мети, яка ставилася при створенні закону [16].

На думку Мельник О.М., юридична наука, визначаючи ефективність закону, як співвідношення між цілями правових норм, що містяться у законі, та результатом їх дії, тобто ступенем досягнення цілей закону при його реалізації, значно обмежує предмет наукового аналізу даного питання. Така постановка питання, на її думку, розкриває лише результативність однієї правотворчої діяльності держави. Таким чином, правотворчий орган виявляє соціальну проблему і ставить за мету вирішити її юридичними засобами. Для цього він розробляє норму права, яка, впливаючи на поведінку людей, змушує їх вчиняти так, як розраховував законодавець. На практиці все відбувається далеко не так. По-перше, жоден законодавець не може точно проаналізувати суспільні процеси і сформулювати конкретні цілі, які досягаються шляхом прийняття юридичних норм. По-друге, переважна більшість норм права складається протягом природно-історичного процесу як узагальнення соціального досвіду. Таким чином, держава, в свою чергу, може лише офіційно визнати їх, санкціонувати шляхом прийняття законів. По-третє, питання про соціальну ефективність правової норми не можна зводити виключно до проблеми дотримання окремою особою юридичної заборони [17].

Таким чином, в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення ефективності законодавства. Така ситуація пов'язана із проблемою визначення критерію оцінки ефективності законодавства. Універсальним критерієм в даному контексті могло б бути досягнення мети для якої створювався закон. Однак, даний критерій має суттєві проблеми його застосування. Це обумовлене тим, що даний критерій не охоплює всі види результатів реалізації законодавства. Вірним критерієм, в даному випадку, є об'єктивні результати реалізації законодавства. Разом і тим, такий підхід не розкриває питання про те, як досягнути ефективності законодавства? Які фактори обумовлюють результат, яким є ефективність законодавства?

На нашу думку правильний підхід до питання про ефективність законодавства передбачає аналіз факторів, які визначають його ефективність. Такий підхід дозволяє отримати комплексне уявлення про ефективність законодавства.

Ефективність законодавства залежить від багатьох факторів. Визначити всі фактори, які обумовлюють ефективність законодавства надзвичайно важко. Однак, серед вже відомих і до певної міри досліджених факторів можна виділити дві групи. До першої можна віднести фактори, які впливають на ефективність законодавства. До другої групи належать фактори або критерії, за допомогою яких можна оцінити ефективність законодавства.

Розпочнемо з першої групи. Цю групу можна поділити на дві великі підгрупи. До першої підгрупи належать фактори, які визначають: а) ефективність закону; б) ефективність діяльності з подальшого вдосконалення вже діючих законів та конкретизації приписів закону на рівні підзаконних нормативно-правових актів; в) ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів по застосуванню норм законодавства.

До факторів, які визначають ефективність закону можна віднести наступні:

6. Правильний вибір суспільних відносин, що потребують регулювання зі сторони законодавства. Ефективність закону обумовлюється, в першу чергу, правильним вибором суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. Відсутність тих або інших суспільних зв'язків, закономірностей, які об'єктивно потребують правового впливу може призвести до істотного зниження ефективності законів.

7. Правильне визначення мети закону. Мета закону визначає: а) завдання, які мають бути вирішеними при створенні закону; б) результати, які мають бути досягнуті в результаті реалізації закону. Як приклад завдань закону можна назвати регулювання певного виду суспільних відносин. В якості прикладу результатів закону можна навести досягнення певних економічних показників розвитку країни. Мета закону може бути різною. Вона може бути найближчою або перспективною, може стосуватися різних сфер суспільного життя. Однозначним залишається те, що неправильне визначення мети закону знижує ефективність закону і перешкоджає отримання позитивних результатів його реалізації.

8. Правильний вибір методу нормативно-правового регулювання. Цей фактор тісно пов'язаний із попередніми. Суть даного фактору зводиться до того, що із всієї сукупності специфічних юридичних засобів, способів, прийомів та форм, законодавець вибирає ту їх сукупність, яка найповніше відповідає меті та завданням, які ставляться при створенні закону.

9. Наступним фактором, який визначає ефективність законодавства є оптимальність рішення, яке покладено в основу нормативно-правового регулювання. Цей фактор

залежить від того настільки законодавець вірно визначив тенденції розвитку тих суспільних відносин, які підлягають правовому регулюванню. Повне та об'єктивне знання про ці тенденції, у поєднанні з іншими факторами, дозволяє створити якісний та ефективний закон.

10. Важливим фактором, який впливає на ефективність законодавства, є узгодженість між окремими частинами закону та узгодженість всієї правової системи в цілому. Без такої узгодженості виникають колізії при реалізації приписів закону. Таким чином знижується загальна ефективність реалізації закону.

Реалізація закону має відбуватися на певному рівні. Цей фактор, який впливає на ефективність реалізації закону, є мало дослідженим. Цікавими в контексті розкриття його суті є напрацювання Каюмова А.Д. [18]. Вчений звертає увагу на те, що реалізація законодавства має відбуватися на певному рівні. Цей рівень є багатограним та обумовлюється багатьма факторами. В цілому такий рівень, на думку вченого, утворюється на певному етапі розвитку держави і суспільства. Варто звернути увагу на те, що для кожної країни він визначається окремо, оскільки це обумовлюється різним співвідношенням факторів, які на нього впливають.

Вчений також звертає увагу на те, що в різних сферах життя суспільства рівень реалізації законів різний. Наприклад, приписи норм кримінального або цивільного права реалізуються частіше ніж норми, які регламентують охорону історичних пам'яток. Таким чином, в певних сферах суспільного життя існують норми, які реалізуються на більш високому рівні ніж інші. У цих випадках, за інших рівних умов, норма права повніше розкриває свою здатність позитивно впливати на суспільна відносини. Це цілком природно, оскільки правова норма тим ефективніше, чим вище рівень її реалізації, чим свідоміше, повніше та оптимальніше здійснюються всі її приписи, в тому числі повноваження, які впливають із норми (суб'єктивні права, юридичні обов'язки) учасників суспільних відносин.

Однак, у багатьох сферах суспільного життя існує ситуація, коли норма права з тих або інших причин не реалізується в повній мірі. Вона реалізується на нижчому рівні, ніж середній. У такій ситуації норма не розкриває закладених у ній внутрішніх можливостей.

11. Ефективність закону в значній мірі залежить від рівня законодавчої техніки. Вона покликана забезпечити адекватне, точне вираження моделей майбутніх суспільних відносин у тексті закону. Таким чином, чіткий, зрозумілий та такий, який виключає двозначність тлумачення приписів закону, текст закону є передумовою ефективності його реалізації.

До групи факторів, які визначають ефективність діяльності з подальшого вдосконалення вже діючих законів та конкретизації приписів закону на рівні підзаконних нормативно-правових актів можна віднести наступні:

1. Конкретизація приписів закону на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Часто для реалізації приписів закону необхідними є видання підзаконних актів, які мають конкретизувати зміст приписів, які закріплені в законі. Підзаконні нормативно-правові акти, більш деталізовано і чітко визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин, регламентують порядок реалізації окремих прав та свобод людини. Отже, ігнорування цього фактору може призвести до зниження ефективності реалізації закону.

2. Подальше вдосконалення вже діючого законодавства. Цей фактор обумовлений тим, що відбувається постійний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільст-

ва. Така ситуація потребує свого адекватного відображення у законодавстві. Такий процес забезпечує реальну відповідність юридичних норм об'єктивно існуючим суспільним відносинам і реалізується через своєчасне прийняття законів та інших нормативно-правових актів.

3. Однак, варто звернути увагу на те, що будь-яка зміна закону повинна бути виправданою. Незнання законодавцем об'єктивних тенденцій розвитку певних сфер суспільного життя, у разі внесення змін у діючі закони, може призвести до негативних результатів його реалізації.

4. Послідовна інтенсифікація законодавства. Законодавство має розвиватися не лише за рахунок прийняття нових юридичних норм, а переважно завдяки підвищенню якості вже діючих норм, посилення їх соціальної віддачі. Адже екстенсивні фактори, по-перше, не безмежні, по-друге, не завжди досягають потрібного наслідку, а інколи навіть призводять до небажаних наслідків (невиправдана зарегульованість, яка не залишає місця для самостійності та ініціативи суб'єктів, колізії тощо) [19].

5. Підвищення процесу правореалізації. Ефективність закону виявляється під час його застосування або у процесі його дії. Не варто забувати того, що будь-який нормативно-правовий акт, в тому числі і закон, є лише певним текстом з юридичним змістом. Головне призначення правових норм, які закріплені в статтях законів та інших підзаконних нормативно-правових актів, перетворитися із сфери необхідного в сферу реального життя. Тільки реальний регулятивний вплив на суспільні відносини складає істинне призначення державного закону та національного законодавства в цілому. Без реалізації приписів, закріплених в чинному законодавстві, у реальному житті, останні залишаються лише формально існуючою сукупністю правил. Таким чином, чим більше актів застосування закону, тим імовірніша його ефективність.

Удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин. Мельник О.М. звертає увагу на те, що удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин передбачає комплексний, сукупний вплив усіх елементів правової системи на основні сфери суспільного життя, що перебувають в її полі зору. У сучасних умовах важливо забезпечити оптимальну взаємодію між усіма "блоками" правової системи, сприяти їх узгодженій роботі як єдиного механізму. Вона має бути внутрішньо узгодженою і цілеспрямованою, адже правові важелі прискорюють соціально-економічний і науково-технічний розвиток країни.

Чим досконаліше написані і реалізовані правові норми, тим швидше і повніше досягатимуться цілі, визначені в законах. Якщо ж у праві існує неузгодженість окремих норм, прогалини, а окремі норми не мають реальних санкцій, то це негативно впливає на рівень ефективності законодавства.

Останню групу факторів даної підгрупи складають ті фактори, які визначають ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів по застосуванню норм законодавства. До даної групи можна віднести такий фактор, як професійна діяльність державних службовців. Питання ефективності реалізації державних законів органами виконавчої влади досліджував Звеннов В.Н. Він, зокрема, дослідив проблеми правосвідомості державних службовців, як фактора ефективності дії законів та інших підзаконних нормативно – правових актів. Ефективність реалізації державних законів, на його думку, залежить від діяльності органів виконавчої влади з реалізації законів, а також безпосередньо залежить від того, якою мірою у державних службовців сфо-

рмовані такі соціально-психологічні якості, які позитивно впливають на сприйняття законодавчих актів, їхнє глибинне розуміння, готовність працювати над їх втіленням у життя [20].

До другої підгрупи належать фактори, які визначають впливають на ефективність законодавства, але знаходяться поза його межами. Серед них можна виділити наступні види факторів та умов ефективності законодавства:

Макросоціальні фактори. До них належать: наявність реальних можливостей свідомого застосування об'єктивних законів суспільства; рівень збігу суспільно об'єктивних потреб та індивідуальних і колективних інтересів; стан свідомості та політико-моральної єдності народу.

Політичні умови. Тут, передусім, йдеться про діяльність партій з питань розвитку та зміцнення правопорядку, боротьби з правопорушеннями; про якість правотворчої діяльності держави; про активну участь працівників та їх громадських організацій (особливо профспілок) у діяльності при застосуванні права.

Мікрофактори. Йдеться про визнання у колективах і малих соціальних групах, у сім'ях моральних та інших нормативних систем; соціальні зв'язки громадян з трудовими колективами та профспілками; ставлення до права на підприємствах та установах.

Особистісні фактори, що передбачають рівень освіти, індивідуальні ціннісні орієнтири, досвід тощо [21]. До останньої підгрупи групи факторів можна також віднести належний рівень правосвідомості та правової культури, а також проінформованість адресатів щодо змісту та мети правової норми.

Наступну групу складають фактори або критерії, за допомогою яких можна оцінити ефективність законодавства. Ця група факторів відрізняється від попередньої групи тим, що її призначення виявляється у об'єктивному, правильному відображенні дії закону, у виявленні та зображенні його фактичного впливу на різні сфери суспільного життя. З такої позиції, під факторами (критеріями) ефективності закону, варто розуміти ті об'єктивні фактичні дані, які відображають реальні зміни, які спричинила дія або функціонування закону та результати впливу закону на відповідний суб'єкт впливу, а також пов'язані з цим функціонуванням витрати.

В науковій літературі, для комплексної оцінки ефективності закону, давно пропонується створити методик оцінки ефективності закону. На думку Каюмова А.Д. ефективність закону має оцінюватися за допомогою загальної та спеціальної методики. Потреба в розробці загальної методики обумовлюється тим, що є загальні вимоги, врахування яких необхідні при вивченні ефективності будь-якої правової норми. Однак, правові норми різноманітні, і саме тому методика вивчення ефективності кожного конкретного закону має певні специфічні риси, які є не тотожними загальній методиці.

Специфіка методики вивчення конкретного закону виявляється, насамперед, у тому, що залежно від особливостей досліджуваного закону, його місця в регульованні суспільного життя, його методів впливу на поведінку суб'єктів суспільних відносин, доцільніше використовувати ті або інші методи дослідження (із числа рекомендованих загальною методикою).

Важливим завданням спеціальної методики вивчення ефективності закону є визначення проміжку часу, за який повинні бути отримані дані, які характеризують стан ефективності досліджуваного закону. Проміжок часу, за який повинні бути отримані дані, які характеризують стан ефективності окремого закону, встановлюється в кожно-

му випадку індивідуально, залежно від особливостей і специфіки кожного досліджуваного закону.

Спеціальна методика вивчення ефективності закону може мати кілька рівнів. Насамперед, необхідна розробка методики дослідження ефективності норм окремих галузей права, що дозволить із самого початку дослідження мати певні методичні вимоги, які можна буде застосовувати при дослідженні ефективності будь-якої правової норми даної галузі. Окрім того, необхідним є створення методики вивчення ефективності правових комплексів, інститутів, інших правових утворень, тощо. Наступним рівнем спеціальної методики є методика дослідження ефективності кожної конкретної правової норми [22].

У наукових дослідженнях пропонуються різні критерії оцінки ефективності правових актів, а зокрема, законів. До них можна віднести наступні: періодичний розгляд питання про виконання закону; планування та фінансування заходів, спрямованих на наукові, у тому числі, соціологічні дослідження виконання закону, та визначення на підставі цих досліджень громадської думки про якість та ефективність відповідного закону.

До критеріїв оцінки ефективності закону можна також віднести врахування засобів досягнення цілей правових норм і соціальної корисності самих норм. У широкому розумінні, корисність – це співвідношення намічених і тих результатів, які не передбачалися законодавцем. Непередбачувані результати можуть бути корисними і некорисними, навіть шкідливими. Тому, отримані результати, як позитивні, так і негативні, можуть бути зовсім не передбачені законодавцем. До того ж законодавство у плані досягнення цілей правових норм може бути ефективним, проте через великий обсяг негативних результатів може бути соціально шкідливим, не корисним для суспільства [23].

До критеріїв оцінки ефективності законодавства можна також віднести:

1) систематичне та всебічне вивчення соціальної дійсності, найбільш типових ситуацій застосування закону, що дозволяє встановити тенденції, які реально виявляють фактори, що або сприятливо або негативно впливають на дію закону;

2) розглядаючи закон як систему, необхідно проводити вивчення та аналіз дії закону як багатогранного явища. Тут, перш за все, варто дослідити: а) вивчення ефективності дії норм закону; б) аналіз ефективності законодавчого інституту; в) вивчення чинності закону в цілому з урахуванням специфіки регульованих ним правовідносин; г) оцінка ефективності законодавства в тій або іншій сфері громадського життя.

3) враховуючи основні соціальні функції закону, варто виходити з оцінки його впливу на: особистість і соціальні утворення (зміни у свідомості, поведінці, стимулах та оцінках діяльності, у використанні прав та свобод, виконанні обов'язків, у видах суспільно-корисної діяльності), на відповідних підприємствах, установах, організаціях (визначення їх завдань та функцій, ступінь використання повноважень, доцільність тих або інших соціальних дій), на процеси в окремих галузях і сферах громадського життя, у суспільстві (зміни ступеня керуваності ними, зміни рівня розвитку, часу на досягнення якісних і кількісних змін);

4) необхідним є використання різних показників, які дозволяють оцінити реальні зміни в об'єкті регулювання, які отримані від впливу закону та окремих його положень. Для кожного об'єкта бажано використати систему показників (соціальних, фінансових, організацій-

них, тощо) з виявленням головного показника, що виражає основний зміст закону і його регулятивний вплив;

5) необхідно планомірно організувати всю діяльність з виконання закону. У цьому можуть допомогти складання комплексних планів, програм його реалізації, які охоплюють погоджену діяльність органів держави, наукових організацій тощо, а також тих, які передбачають систему збору та аналізу інформації про хід дії закону, заходу на різних рівнях соціальної організації, аналітичної оцінки, внесення певних корективів та прогнозів можливих наслідків дії закону[24].

Враховуючи все вищезазначене, варто зробити наступні висновки:

Для забезпечення отримання позитивних результатів реалізації законодавства необхідно підвищити якість та ефективність законодавства. Це обумовлене тим, що об'єктивні результати реалізації законодавства є основним критерієм оцінки ефективності законодавства. З іншої сторони результати реалізації законодавства залежать від ефективності законодавства.

Ефективність законодавства – це результат складної взаємодії політичних, соціально-економічних, організаційних, ідеологічних, психологічних, ситуаційних і мотиваційних факторів. У цій сукупності факторів кожний з них має свою вагу. Безумовно, їх вплив на ефективність законодавства різний: одні з них мають стійкий, визначений характер; інші – діють ситуативно і фрагментарно, а тому не справляють вирішального впливу.

Аналіз ефективності реалізації законодавства передбачає необхідність чітких критеріїв оцінки такої ефективності. Серед них особливе місце займають: чітке усвідомлення соціальних цілей державних законів; співвідношення результатів практики реалізації державних законів із тією метою, заради якої вони створювалися; чітке розуміння цілей закону, оскільки без їх знання не можна підібрати дієві засоби правореалізації; формалізація різних співвідношень мети та отриманого результату; періодичний соціально-правовий аналіз досягнення цілей державним законом, як вирішальної передумови для подальшої діяльності у правотворчій та правозастосовчій сферах; ефективною може бути не тільки дія закону, яка призвела до бажаного результату, а й та, яка будь-яким чином наближає до наміченої цілі, навіть якщо результат на момент аналізу ще не наблизився до очікуваного.

1. Аристотель. Сочинения: В. 4 т. М., 1983. Д. 4. С.461-464.
2. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.28-35.
3. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.29.
4. Афанасьев В.Т. Научное управление обществом: Опыт системного исследования. – М., 1973.
5. Ветков В.В. Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування // *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи*. – К., 1998. – С. 130.
6. Кудрявцев В.Н., Глазырин В.В. и др. Эффективность правовых норм. – М., 1980.
7. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. – Казань, 1977.
8. Рабинович П.М. Социалистическое право как ценность. – Львов: Вища школа, 1985.
9. Ропак К.М. Категория цели: проблемы исследования. – М., 1980.
10. Осипова Н.П. Становлення в Україні європейських принципів оцінки соціальної ефективності права як наукова і практична проблема. – Трансформація політики в право: різні традиції та досвід: Матеріали міжнародної наукової конференції / За ред. В.Я. Тація. – Х., 2006. – С. 154.
11. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
12. Каюмов А.Д. Закон и его реализация: дис... канд.юрид.наук: 12.00.01/ Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С.134; Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // *Государство и право*, 1999, №5. – С.108.
13. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности закона в кн.: Эффективность закона, (отв.редакторы д.ю.н. В.М.Сырых; д.ю.н. проф. Ю.А. Тихомиров)., Изд-во Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ., Москва., 1997г. – С.33.
14. Фарбер И.Е. Воспитательная функция советского права. В кн. "Государство и коммунизм". – М., 1962.
15. Див. там само.
16. Лебедев М.П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. – М., 1974. – С.211.
17. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
18. Каюмов А.Д. Закон и его реализация: дис... канд.юрид.наук: 12.00.01/ Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С.134; Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // *Государство и право*, 1999, №5. – С.108.
19. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
20. Правосознание государственных служащих как фактор эффективного действия федеральных законов и других законодательных актов., в кн.: Эффективность закона. (отв. Редакторы д.ю.н. В.М. Сырых; д.ю.н., проф. Ю.А. Тихомиров)., Изд-во Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ., Москва., 1997. – С.63.
21. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
22. Каюмов А.Д. Закон и его реализация: дис... канд.юрид.наук: 12.00.01 / Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С.147.
23. Мельник О.М. Фактори ефективності законодавства // *Держава і право*. – 2008. – №41. – С.30.
24. Тихомиров Ю.А. Теория закона. Изд-во "Наука". – М. 1982. – С. 245-252.

Надійшла до редколегії 12.05.10

О. Купчик, канд. іст. наук

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС 1922 – 1923 рр.: БОРТЬБА ЗА ПОВНОВАЖЕННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ МІЖ І РСФРР (ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Висвітлено участь уряду УСРР у конституційному процесі в 1922 – 1923 рр., зокрема його спроби закріпити в Союзному договорі й Конституції СРСР права республіки самостійно проводити зовнішню політику й на власний наркомат закордонних справ.

Освещается участие правительства УСРР в конституционном процессе 1922-1923 гг., а именно, попытка закріпить в Союзном договоре и Конституции СССР права республики самостоятельно проводить внешнюю политику и на собственный наркомат внешних дел.

A Party of Government of Ukrainian SSR in Constitutional process in 1922 – 1923's, in particular, it attempts to fix at Union agreement and Constitution of USSR rights of republic to conduct a foreign policy itself and in own Foreign Office.

Ключові слова: конституційний процес в 1922 – 1923 рр., Конституція СРСР, зовнішня політика.

Ключевые слова: конституционный процесс 1922-1923 гг., Конституция СССР, внешняя политика.

Key words: Constitutional process in 1922 – 1923's, Constitution of USSR, foreign policy.

Під час утворення союзної держави актуальною є проблема розподілу прав між її складовими частинами. Діалог між ними особливо загострюється, коли мова йде про сферу зовнішньої політики й міжнародних відносин. Тим більше, коли у майбутніх суб'єктів союзу

саме тут до цього були вагомі здобутки. Така дискусія відбулась на початку 1920-х рр., коли в ході утворення СРСР, Українська СРР прагнула зберегти деякі ознаки державного суверенітету.