

УДК 340.132

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**Ємельяненко К. С.,**

викладач кафедри теорії та історії держави і права  
Донецького державного університету управління

**Анотація:** Стаття присвячена аналізу поняття «ефективність правового регулювання» з урахуванням сучасних аксіологічних й телеологічних аспектів розуміння права, як особливого регулятора суспільних відносин. Досліджується проблеми ефективності правового регулювання у контексті понять «ефективність» та «ефект». Увагу наділено проблемі виокремлення поняття соціальної ефективності в юридичній науці. Підкреслено важливість безпосереднього зв'язку ефективності правового регулювання з ціннісною характеристикою права. Проаналізовано зв'язок між правовим регулюванням та категорією легітимності права. Досліджені деякі режими легітимності влади. Для належного усвідомлення природи ефективності правового регулювання також досліджена категорія мети.

**Ключові слова:** правове регулювання, ефективність, ефект, цінність права, мета правового регулювання, легітимність, антиефективність, легітиміація.

**Аннотация:** Статья посвящена анализу понятия «эффективность правового регулирования» с учетом современных аксиологических и телеологических аспектов понимания права как особого регулятора общественных отношений. Исследуются проблемы эффективности правовой регуляции в контексте понятий «эффективность» и «эффект». Внимание уделяется проблеме выделения понятия социальной эффективности в юридической науке. Подчеркнута важность непосредственной связи эффективности правовой регуляции с ценностной характеристикой права. Проанализирована связь правовой регуляции и категории легитимности права. Исследованы некоторые режимы легитимности власти. Для надлежащего осознания природы эффективности правовой регуляции также исследована категория цели.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, эффективность, эффект, ценность права, цель правового регулирования, легитимность, антиэффективность, легитимация.

**Annotation:** The article is devoted to the analyze concept of "efficiency regulation" with considering axiological and teleological aspects of the consideration of law as a specific regulator of social relations. The problems of efficiency of the legal adjusting in the context of concepts «efficiency» and «effect» are probed. Attention is allotted the problem of selection of concept social efficiency in legal science. Importance is underline direct connection of efficiency of the legal adjusting with the valued description of right. Connection is analysed legal adjusting and category of legitimacy of right. Some modes of legitimacy of power are investigational. For the proper awareness of nature of efficiency of the legal adjusting the category of purpose is also investigational.

**Key words:** regulation, efficiency, effect, value of law, the purpose of regulation, legitimacy, ant efficiency, legitimation.

Правове регулювання є невід'ємною складовою суспільної життєдіяльності, важливим фактором його еволюційного розвитку. Забезпечення ефективності права має винятково практичне значення, оскільки фактично йдеться про удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян, підвищення рівня авторитету закону, збільшення суспільного добробуту. Разом із тим, зростання ефективності правового регулювання залежить від належного наукового супроводу, теоретичного обґрунтування її поняття, умов, відповідних засобів.

Над загальними підходами до питання ефективності правового регулювання, її оцінки та напрямів підвищення працювали такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, С. В. Бобровник, В. В. Глазирін, В. В. Головченко, Л. М. Кельман, Д. А. Керимов, В. М. Кудрявцев, В. І. Нікітінський, П. М. Раїнович, І. С. Самощенко, Ю. О. Тихомиров та багато інших. Але з огляду на динамізм суспільних відносин, складність права, яке має різні юридичні форми фіксації, рівні, межі й сфери поширення, специфічні способи, засоби й механізми реалізації прав і обов'язків, гарантування правомірної поведінки громадян і посадових осіб, дослідження ефективності правового регулювання потребує постійного оновлення.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз поняття «ефективність правового регулювання» з урахуванням сучасних аксіологічних й телеологічних аспектів розуміння права як особливого регулятора суспільних відносин.

Розкриваючи природу категорії «ефективність», слід звернути увагу на її багатозначність. Приміром, в англійській мові поняттю ефективність відповідають відразу чотири терміни: effectiveness, efficiency, effectuality і performance. Під терміном effectiveness розуміється можливість досягати поставленої цілі не зважаючи на ресурси, які для цього потрібні; efficiency – це оптимальне співвідношення результатів і затрачених ресурсів (незалежно від того, чи були досягнуті поставлені цілі); поняття effectuality поєднує в собі зміст двох попередніх понять; performance означає майже те саме, що і effectuality, але в більш широкому розумінні (включає поряд з фінансовими також інші параметри та характеризує не лише поточний стан, а й перспективи розвитку досліджуваного об'єкту) [1, с. 36]. Найчастіше використовуються терміни effectiveness та efficiency, причому перше характеризується як результативність, а друге – як ефективність. На думку відомого американського дослідника П. Друкера, результативність є наслідком того, що «робляться потрібні, правильні речі» (doing the right things), а ефективність є результатом того, що «правильно створюються ці самі речі» (doing things right) [2, с. 219]. Таким чином, терміном «ефективність» охоплюється не лише результат, а й процес досягнення певного результату.

У контексті дослідження проблем ефективності правового регулювання важливо підкреслити різницю між поняттями «ефективність» та «ефект». Не зважаючи на те, що вони мають спільний корень (лат. *efficere* – «робити так, щоб...», сприяти, вражати), ефективність та ефект мають суттєві відмінності. Ефект – це наслідок певної діяльності. Він може бути породжений ефективним протіканням певного процесу, його закономірним наслідком і в цьому плані бути своєрідним операційним виміром ефективності, тим, до чого призводить ефективність і від чого залежить її наявність. Водночас ефект від діяльності може бути і непередбачуваний, і навіть негативний. Такий ефект, на нашу думку, не охоплюється поняттям «ефективність». Саме у змішуванні вказаних категорій полягає помилка тих авторів, які говорять, що ефективність може бути як позитивною, так і негативною (так звана антиефективність). Наприклад, Ю. І. Матвєєва вказує, що досягнення результату, який не є соціально корисним, – це також ефективність, але зі знаком «-», тобто негативна ефективність. Адже протиправна і навіть злочинна діяльність є також ефективною, якщо злочинець досягає мети. У такому разі ефективність буде антисоціальною, шкідливою для суспільства і громадян. Отже, ефективність закону може бути як позитивна («+»), так і негативна («-») [3, с. 55]. Вважаємо, що негативні наслідки, а тим паче результат протиправної діяльності, не охоплюється обсягом поняття «ефективність». Як правильно вказує В. А. Ойгензіхт, якщо слово «ефект» може розумітися не тільки як дія, але і як результат, бути позитивним і негативним, то поняття «ефективний» з етимологічної точки зору означає продуктивний, дієвий. Тому ефективність завжди може бути тільки позитивною [4, с. 140]. Отже, ефективним слід визнавати лише соціально корисний вплив правового регулювання на суспільні відносини. У свою чергу, П. М. Рабінович вказує, що «поняттям ефективності закону слід відображати сукупність усіх реальних змін, наслідків, які виникають в об'єктивній дійсності внаслідок здійснення закону – в тому числі й тих, які не охоплювались ідеальним передбаченням законодавця» [5, с. 17]. З цими словами можна погодитись з тим уточненням, що до поняття ефективності слід включати не всі, а лише позитивні зміни і наслідки. Отже, важливою складовою природи ефективності є те, що її слід вважати позитивним показником будь-якої діяльності.

Ще один важливий момент, який заслуговує на увагу, – це проблема виокремлення в юридичній науці поряд з юридичною також і соціальної ефективності правового регулювання. Наприклад, Л. М. Кельман наголошує на тому, що слід розрізняти два рівні: а) юридичну ефективність правозастосовної діяльності, яка характеризується відповідністю поведінки суб'єкта й адресата правозастосування необхідній поведінці, зазначеній в нормі; б) соціальну ефективність правозастосовної діяльності, що характеризується не просто правомірною поведінкою адресатів, а більш віддаленою соціальною метою, яка перебуває за межами правового регулювання [6, с. 304–305]. І далі, продовжуючи думку, автор вказує: «юридична ефективність правозастосовної діяльності оцінюється, виходячи з чинного

законодавства, з того, наскільки вона відповідає правовим нормам. Юридична ефективність тісно пов'язана з принципом законності. Водночас, соціальна ефективність визначається не тільки нормами права, а й чинними у суспільстві моральними, етичними нормами. Вона пов'язана не тільки з принципом законності, а й з принципом соціальної справедливості» [6, с. 310]. У зв'язку з цим слід зазначити, що у свій час, в умовах панування юридичного позитивізму, виокремлення поряд з юридичною також і соціальної ефективності було виправданим і своєчасним кроком. Але в сучасних умовах необхідно зробити крок вперед і об'єднати вказані поняття, розглядати їх як аспекти єдиного розуміння ефективності правового регулювання. Не можна визнавати ефективною (навіть у суто юридичному плані) лише формально законну діяльність, яка не відповідає засадам справедливості і моральності. Не слід протиставляти принципи законності і соціальної справедливості, так само як і виводити соціальну мету за межі правового регулювання. Як ефективне і з юридичної, і з соціальної точки зору може бути визнане лише таке правове регулювання, що здатне надати процесам суспільного розвитку демократичного та гуманістичного характеру, створити умови для їх гармонійної та справедливої динаміки, тобто забезпечити позитивну соціальну результативність.

Слід також підкреслити важливість безпосереднього зв'язку ефективності правового регулювання з ціннісною характеристикою права. Як підкреслює С. С. Алексєєв, право в суспільстві в умовах цивілізації з аксіологічної точки зору – це не тільки необхідність, але й соціальна цінність, соціальне благо [7, с. 125]. Воно набуває значення цінності, коли належним чином відображає цінності соціуму. Роль законодавця полягає не у створенні штучних, довільних конструкцій, а у пошуку й закріпленні тих систем цінностей, котрі реально існують у суспільній свідомості. Тільки за такої умови право може отримати оцінку як ефективне. В свою чергу, лише ефективне правове регулювання може стати цінним в очах окремого суб'єкта, соціальної групи або суспільства в цілому. За словами О. Ю. Мамичева та О. С. Сухомлінова, саме від того, наскільки є ефективною (неефективною), системною (хаотичною) і функціональною (дисфункціональною) діяльність окремих елементів і структур залежить, в остаточному підсумку, соціальна цінність і корисність права як такого [8, с. 19].

Поняття ефективності правового регулювання тісно пов'язане також з категорією легітимності права. Категорія легітимності спочатку використовувалася для характеристики політичної влади. У цьому сенсі легітимність відображає якісну характеристику становлення, розвитку й функціонування інституційно-владної конфігурації органів, структур влади, посадових осіб. Американський учений Р. Пілон звертає увагу, що термін «легітимність» у звичайному його розумінні є точкою, у якій сходяться право й мораль. «Коли уряд претендує на те, що його влада і його дії легітимні, він тим самим стверджує, що діє правильно не тільки з легальної, але й з моральної точки зору» [9, с. 62].

Це, крім іншого, є запорукою підтримки влади з боку населення. У науковій літературі серед режимів легітимації влади, зокрема, виділяють:

*Технократичний режим легітимації*, який базується на ідеї ефективності державного (публічного) управління. Публічна політика розглядається як особливе мистецтво («публічний менеджмент»), що вимагає специфічних навичок, знань і вмінь і здійснюється спеціалізованою соціальною групою. Ступінь легітимності функціонуючих публічно-правових інститутів ставиться у залежність від рівня задоволеності суспільних інтересів і потреб.

*Ідеологічний режим легітимації* здійснюється за допомогою визнання правильності, винятковості певних ідей політико-правового розвитку, які проголошуються й здійснюються владними інститутами. Тут політичний ідеал суспільного устрою відсувається у невизначене майбутнє, стає стимулом для соціально-правових і адміністративних перетворень сьогодення [10, с. 135].

Подібним чином можна говорити й про легітимність права, положення якого мають знаходити підтримку з боку широких позитивно налаштованих верств населення. Серед шляхів легітимації права виокремлюється *легітимація за допомогою процедур та легітимація за змістом*. У першому випадку правила поведінки вважаються авторитетними через те, що вони мають визнане суспільством офіційне джерело походження, прийняті з додержанням всіх необхідних процесуальних вимог. У другому випадку авторитет права забезпечується його сприйняттям як справедливого та корисного регулятора. Сучасне суспільство перш за все шукає легітимаційні підстави своїх правових норм у тих переконаннях громадян, у яких всі або принаймні більшість досягають згоди [11, с. 14–15]. Вважаємо, що обидва шляхи є важливими, вони повинні застосовуватись системно, органічно доповнюючи один одного. Як процедура прийняття, так і зміст права є об'єктом оцінки та формування у індивідуальній та масовій правосвідомості переконань щодо його легітимності. У зв'язку з цим заслуговує на увагу визначення, яке сформулював Ю. М. Оборотов: «право – це історично сформована, морально обґрунтована й релігійне вивірена, легалізована нормативна система, розрахована на загальне визнання (легітимацію) й адекватну поведінку людей, організацій, соціальних спільностей, котра використовує процедуру, формалізоване рішення й державний примус для запобігання й вирішення конфліктів, збереження соціальної цілісності» [12, с. 35]. Схожим чином і А. В. Поляков вважає, що мета будь-якого права полягає у встановленні певного правопорядку, що на протигагу хаосу й безладдю завжди являє собою позитивну цінність. Такий правопорядок повинен бути легітимним, тобто відповідати соціальним цінностям, що дозволяє охарактеризувати його як справедливий правопорядок. «Правовий порядок, заснований на соціально визнаних нормах належної поведінки, є в силу цього порядок справедливий» [13, с. 26].

Для належного усвідомлення природи ефективності правового регулювання слід також

пам'ятати про категорію мети. Юридична мета у науковій літературі визначається як «ідеально передбачувана суб'єктом правових відносин модель певного юридично значимого результату (явища, стану, процесу тощо), досягнення якого він прагне за допомогою правових засобів і механізмів» [14, с. 82]. Це визначення стосується розкриття змісту мети у широкому розумінні, стосовно всіх напрямів юридичної діяльності. Що стосується мети правового регулювання, то, приміром, на думку О. Ф. Черданцева, вона полягає в тому, щоб у результаті дії норм права соціальні процеси підікали в напрямках, вигідних суспільству, і в підсумку виникали б певні соціально корисні результати в найрізноманітніших сферах суспільного життя [15, с. 351]. Ця позиція є по суті правильною, але в сучасних умовах слід говорити не про «напрями, вигідні суспільству», тобто про орієнтацію права переважно на загальносоціальні цілі, а про необхідність у процесі правового регулювання узгодження інтересів окремих індивідів, соціальних груп та суспільства в цілому. Як вказують О. В. Малько та В. В. Субочев, право є універсальний «компромісний засіб», що дозволяє не лише взяти під державний захист розумні інтереси й доцільні способи їхнього задоволення, але й знайти такий компроміс між особистими й суспільними інтересами, що не тільки підтвердить необхідність державно-владного впливу на суспільні відносини, але й доведе його атрибутивність ефективному сполученню особистого й суспільного в державі [16, с. 27].

Необхідно також враховувати, що людська діяльність за своєю природою є багатоцільовою. Окрема людина чи будь-яка соціальна організація не можуть обмежитися однією метою. Тому в реальному житті на особистісному й на колективному рівнях ми завжди маємо справу з ієрархією цілей. Однак навіть чітка ієрархічність цілей у реальному житті ніколи цілком не збігається з досягнутими результатами. У зв'язку з цим, поняття «ефективність» повинне охоплювати всю структуру соціальної діяльності, тобто не тільки результат діяльності, а і її цільове призначення як проєкцію на конкретні потреби суспільства саме у цьому виді діяльності, процес і особистий стиль здійснення [17, с. 252]. Цілі права є точкою відліку, орієнтиром, відповідно до якого слід оцінювати правове регулювання та робити висновки про його ефективність чи неефективність.

Важливим моментом є й те, що мета не лише спрямовує правове регулювання у необхідному напрямку, але й у свою чергу вона сама має встановлюватись з орієнтацією на можливість правових засобів. За словами Ж. Карбоньє, поведінка людини обумовлена не тільки цінністю мети, але й імовірністю її досягнення [18, с. 292]. Цілі нормативно-правових актів повинні відповідати реальним потребам людей, бути зрозумілими й досяжними. Якщо суб'єкт має особисту зацікавленість у реалізації положень законодавства, оцінює їх як реальні й доцільні, він додає максимальних зусиль для їх реалізації, що, природно, підвищує їх ефективність.

Все вищесказане дозволяє нам дати таке визначення ефективності правового регулювання:

*Ефективність правового регулювання* – це його якісна характеристика, яка відображає ступінь позитивного та легітимного втілення регулятивних можливостей правових засобів і процедур у суспільні відносини з метою узгодженої реалізації індивідуальних, групових і загально-соціальних цінностей та інтересів, досягнення режиму законності і правопорядку.

Слід виокремити два аспекти ефективності правового регулювання: інструментальний (формально-юридичний), що полягає у досягненні режиму законності, у належній реалізації правових приписів; та сутнісний (змістовний), який демонструє стан закріплення прогресивних, притаманних даному суспільству у конкретний проміжок часу цінностей, узгодження різноманітних інтересів, визнання і гарантування прав і свобод людини. Для визнання правового регулювання ефективним важливим є досягнення узгодженості обох аспектів. Не можна вважати ефективним правове регулювання, якщо воно забезпечує стан правопорядку з порушенням сутнісних соціальних цінностей, прав людини. Водночас і відхід від вимог законодавства з мотивів доцільності є неприйнятним, оскільки створює передумови для численних зловживань.

Ефективність правового регулювання є динамічним явищем, вона постійно змінюється, перебуває у рухливому стані внаслідок динаміки права і суспільних відносин, а також під впливом багатьох зовнішніх факторів (економічних, політичних, міжнародних тощо). Тому її важко зафіксувати на певному рівні, виразити у якомусь чисельному вигляді, виокремити саме як результат дії права серед наслідків функціонування всієї системи соціальних норм (етичних, релігійних, звичаїв). Підвищення ефективності правового регулювання є складним завданням, що полягає у постійному системному вдосконаленні всіх його складових: прав і обов'язків, дозволів і заборон, засобів захисту і покарання, правових статусів і процедур, з урахуванням закономірностей сучасного розвитку права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Дадаян В. С. Системологія економічних категорій / В. С. Дадаян, А. А. Тавадян. – М.: Наука, 1992. – 108 с.
2. Друкер П. Енциклопедія менеджмента: Всього Питер Друкер в одній книзі: кращі роботи по менеджменту, написані за 60 років / О. Л. Пелявський; [пер. з англ.]. – М.; СПб.; К.: Изд. дом «Вільямс», 2004. – 421 с.
3. Матвеева Ю. І. Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства / Ю. І. Матвеева // Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». Наук. записки. Юрид. науки. – Т. 38. – 2005. – С. 52–56.
4. Ойгензихт В. А. Рецензия на кн.: Эффективность гражданского законодательства (актуальные вопросы) / Под ред. В. П. Грибанова. – М.: Изд-во МГУ, 1984. // Советское государство и право. – 1986. – № 12. – С. 140.
5. Рабинович П. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження / П. Рабинович // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 1. – С. 13–21.
6. Кельман Л. М. Критерії ефективності правозастосовної діяльності / Л. М. Кельман // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2007. – № 1. – С. 302–312.
7. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М.: БЕК, 1994. – 224 с.
8. Мамычев А. Ю. Действие права и правовые действия в контексте обеспечения законности и правопорядка: теоретико-концептуальный анализ / А. Ю. Мамычев, А. С. Сухомлинов // Юристы-правоведы. – 2009. – № 5. – С. 18–22.
9. Пилон Р. Права личности, демократия и конституционный порядок: об основах легитимности / Р. Пилон // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Социально-политические исследования. – 1992. – № 2. – С. 58–71.
10. Мамычев А. Ю. Уровни легитимности государственной власти и правового действия / А. Ю. Мамычев, А. С. Сухомлинов, Б. С. Щеглов // Власть. – 2009. – № 12. – С. 133–135.
11. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістова характеристика) / С. П. Погребняк. – Х.: Право. – 240 с.
12. Оборотов Ю. Традиції та інновації у правовому розвитку / Ю. Оборотов // Психологія і суспільство. – 2004. – № 1. – С. 15–42.
13. Поляков А. В. Введение в общую теорию государства и права. Курс лекций / А. В. Поляков. – СПб.: Юриспруденция, 2000. – 140 с.
14. Шундилов К. В. Цели, средства и результаты правовой политики / К. В. Шундилов // Правовая политика: федеральные и региональные проблемы. Материалы научной конференции, 22–23 июня 2000. – Тольятти: Изд-во ВолГУ, 2001. – С. 82–84.
15. Черданцев А. Ф. Теория государства и права / А. Ф. Черданцев. – М.: НОРМА–ИНФРА, 1999. – 552 с.
16. Малько А. В. Законные интересы как правовая категория / А. В. Малько, В. В. Субочев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – 359 с.
17. Ширшикова Р. М. Сутнісний аналіз ефективності реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України / Р. М. Ширшикова // Держава і право. – 2011. – № 53. – С. 249–255.
18. Карбонье Ж. Юридическая социология / Жан Карбонье; перевод с французского и вступ. ст. В. А. Туманова. – М.: Юрид. лит., 1986. – 347 с.