

В. М. СОЛОВЬОВ

ЗАКОННІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Обґрунтовано взаємозв'язок та взаємообумовленість права (закону, законодавства) та законності як методу забезпечення державного контролю за якістю законодавства.

Is substantiated relationship and interdependence of law (the law, legislation) and the rule of legality as a tool for the state quality control legislation.

Ключові слова: законність, законодавство, ефективність, моніторинг, якість.

Досвід державотворення країн світу свідчить, що досі людство не винайшло кращого способу здійснення державного управління, ніж за допомогою законів. Але, як підтверджує практика, навіть найдосконаліші та прогресивні закони нічого не варті й перетворюються на “мертве право” без належного виконання. Саме за допомогою законності норми права набувають свого значення і переходять у площину реалізації прав та обов'язків. Законність поширюється на різноманітну управлінську діяльність, забезпечує однакове розуміння і застосування правових норм як суб'єктом, так і об'єктом управління. Вона є об'єктивною умовою ефективного управління.

Проблема співвідношення законності і ефективності законодавства в загальному вигляді виходить за межі суто академічної, адже вона безпосередньо пов'язана з потребами сучасної державно-правової практики й полягає в необхідності розробки системи моніторингу ефективності законодавства з метою підвищення якості законів, покращання правотворчої та правозастосовчої функції держави, і, зрештою, – дотримання прав і свобод людини і громадянина. Політична криза, яка полягає в протистоянні між законодавчою гілкою влади і главою держави свідчить, що в останні роки ставлення до права, законності і законодавства деформувалося. Подібна ситуація була наприкінці 1990-х рр., коли право не усвідомлювалось як об'єктивно детерміноване явище, а оцінювалось спрощено – лише як прояв сьогоденної волі законодавця, інших державних інститутів [4, с. 19].

Останні розробки свідчать, що дослідженню проблеми присвячено роботи В. Авер'янова [4], А. Боннера [2], С. Братуся [3], І. Жужгова [5], Є. Некрасова [5], В. Самохвалова [7], В. Степанова [8], Н. Толмачової [11] та ін. Аналіз спеціальної літератури показує, що в юриспруденції та державному управлінні аналіз законності як елементу моніторингу ефективності законодавства фактично відсутній. Тому актуалізація цих питань лягла в основу дослідження.

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні взаємозв'язку та взаємообумовленості законності та права (закону, законодавства) та, як наслідок, моніторингу ефективності законодавства. Законність органічно пов'язана з реалізацією права. У науковій літературі розрізняють два способи впливу права на суспільні відносини з метою їхнього врегулювання: шляхом здійснення прав і обов'язків у рамках конкретних правовідносин і реалізації юридичних норм поза правовідносинами [3, с. 109].

У цій роботі право розглядається як сукупність правил поведінки, комплекс правил, що легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики. Причому ці правила повинні бути формалізовані в нормативно-правових актах. Лише за умови виконання цих складових право можна ототожнювати із законодавством (законом). Право в даному дослідженні отожднюється із законодавством у широкому значенні як із системою законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади (постанови Верховної Ради, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України), тобто акти, які розвивають, конкретизують відповідні закони і за діючою в Україні доктриною не повинні їм суперечити.

Така позиція означає, що право повинно зароджуватися в суспільстві, а не виражати волю державної бюрократії. Зрештою, не держава створює право, а право є основою життєдіяльності держави в особі її органів. Принаймні, так має бути у правовій державі. При реалізації права поза правовідносинами державна воля, виражена в нормах права, реалізується в поведінці суб'єктів, які безперешкодно користуються суб'єктивними правами й свідомо виконують юридичні обов'язки, не вступаючи в правовідносини. У багатьох випадках державна воля може бути виражена не інакше як у конкретних правовідносинах, тобто в таких суспільних відносинах (зв'язках), в яких суб'єкти права виступають носіями конкретних прав і обов'язків [8, с. 10].

У процесі аналізу моніторингу ефективності законодавства і законності останню необхідно розглядати в широкому значенні як наявність науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на майбутнє та послідовне й неухильне виконання цих норм усіма державними органами, посадовими особами, громадянами й об'єднаннями.

Виходячи із визначення законності, стає очевидним, що беззаперечно дотримання юридичних

обов'язків і розповсюдження їх виконання на всіх суб'єктів суспільних відносин – це, по суті, відбиття властивостей права, його загальнообов'язковості, нормативності, примусовості. Зазначимо також, що законність є основною характеристикою правового методу регулювання суспільних відносин. Зв'язок законності і права можна простежити, аналізуючи Основний Закон держави. Так, у ч. 1 ст. 8 Конституції закріплено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Цей принцип не просто дає ще один засіб, за допомогою якого держава має можливість застосовувати свою величезну владу або зловживати нею; навпаки, цей принцип установлює початки, що стримують владу держави, що зобов'язують її поводитися відповідно до передбачених й привселюдно оголошених правил [12, с. 587–588].

Вітчизняні науковці під принципом верховенства права розуміють панування права в суспільстві. Це засновано на твердженні, що не держава надає права і свободи людині, а народ створює права, щоб насамперед обмежити ним державну владу. Відповідно до принципу верховенства права, закон – це продукт довільної діяльності держави. У зміст принципу верховенства права закладено такі основи: відповідати демократичним правовим принципам справедливості, гуманізму, демократії тощо; затверджувати і забезпечувати права, свободи і законні інтереси громадян; відображати суспільні відносини, що об'єктивно склалися, не допускати їх надмірного випередження чи відставання від них [6, с. 48].

Цікавим для порівняння, на нашу думку, є Європейське розуміння цього принципу. Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) посилається на деякі вимоги відносно принципу верховенства права. Уряд зобов'язаний діяти відповідно до конституції й законів країни. Збройні сили й поліція підзвітні цивільним органам влади. Законодавчі акти обговорюються й приймаються шляхом прозорої процедури. Адміністративні постанови повинні бути опубліковані – без цього вони не мають юридичної сили. Повинні існувати ефективні засоби оскарження адміністративних рішень; надання інформації особі, на яку поширюються їхні наслідки; незалежна судова влада; захист незалежності юристів; докладно сформульовані гарантії у сфері кримінального судочинства. Разом з тим, ОБСЄ підкреслює, що принцип верховенства права – це не просто формальна законність, що забезпечує регулярність і послідовність у справі досягнення й реалізації демократичного ладу. У цьому понятті є ще елемент правосуддя, заснований на визнанні й повному прийнятті верховної цінності людської особистості, гарантованої інститутами, що створюють базу для її найбільш повного самовираження [13, с. 2; 6; 10; 12–14].

Зазначимо, що законність у науковій літературі розглядається як принцип, режим і метод. Простежуючи взаємозв'язок верховенства права і законності, останню більш доречно розглядати як принцип. Принцип законності є складовою принципу верховенства права, який визначає стратегію формування, функціонування та розвитку режиму законності, гармонійно забезпечує взаємодію об'єктивно існуючих у суспільстві як приватних, так і публічних інтересів особи, суспільства і держави і їх взаємну відповідальність. Законність виконує роль “посередника”, який немовби “переносить” право в площину реального здійснення прав і обов'язків суб'єктів законності [7, с. 46].

Підтверджуючи тісний зв'язок права і законності, А. Боннер у характеристиці сутності останньої відзначає, що законність дає уявлення стосовно правової дійсності, яка взята під кутом зору практичного здійснення права, ідейно-політичних основ правової системи, її зв'язку з основоположними суспільно-політичними інститутами, з політичним режимом суспільства [2, с. 5].

Право є передумовою законності, а не її складовою. Тому вдосконалення законодавства є необхідною, але недостатньою умовою для вдосконалення законності. Як зазначалося раніше, право в дослідженні можна ототожнювати із законодавством, лише за умови коли воно є продуктом суспільства, а держава лише формалізує його у правових нормах. Практика свідчить, що спроби створити правові норми для регулювання суспільних відносин з ініціативи держави, а не з необхідності суспільного розвитку не мають перспектив для існування, негативно впливають на імідж держави. Достатньо пригадати намагання врегулювати нафтову та продовольчу кризи політичними методами або політичний вплив на розвиток економічних відносин.

Однією з вимог до законодавства (закону) є якість. Серед основних складових якості закону слід виділити такі: несуперечливість; однозначне тлумачення; відповідність об'єктивно-існуючим соціальним зв'язкам; вимога щодо вираження суспільно-корисливих потреб; забезпечення рівних умов для реалізації інтересів усіма суб'єктами права; закріплення та захист суспільно прийнятих норм (правил); спрямованість на стимулювання творчої діяльності людей тощо. Закріплені в законах правові норми повинні гармоніювати з морально-етичними нормами суспільної моралі, погоджуватися з рівнем організаційної зрілості суспільства, його культурою, бути економічно обґрунтованими. І тільки за наявності достатньої кількості юридичних норм високої якості законність з'являється як один з найважливіших елементів демократії й необхідна умова правової держави.

Удосконалення законодавства паралельно з чітким і неухильним виконанням законів усіма суб'єктами суспільних відносин є необхідною умовою вдосконалення законності. Відповідно, принциповими пріоритетами в законотворчій роботі мають бути такі: якість законів, відповідальність влади, цілісність законодавчого регулювання, системність діяльності державних органів, комплексна реалізація загальнонаціональних проектів, контроль за процесами розробки та реалізації політико-правових рішень, формування системи середньострокового та довгострокового планування напрямків внутрішньої та зовнішньої політики розвитку держави.

Досліджуючи моніторинг ефективності законодавства, слід зазначити, що “моніторинг” – це постійне

спостереження за будь-яким процесом, явищем із метою виявити його відповідність певним нормам, прогнозам, бажаному результату тощо [10, с. 529]. “Ефективність”, “ефективний” – який приводить до потрібних результатів, дає найбільший ефект [13, с. 300]. Ще в 1980 р. категорію ефективності правових норм було визначено як співвідношення між фактичним результатом їхньої дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми було прийнято [10, с. 22].

Серед понять моніторингу закону (законодавства) заслуговує на увагу визначення Н. Толмачової. Вона визначає, що – це метод здійснення державного контролю планованого (прогнозованого), поточного й перспективного стану, практики застосування закону і прийнятих на виконання цього закону правових актів, що полягає в системному й постійному зборі й аналізі інформації про стан об’єкта спостереження з метою запобігання й/або усунення небажаних наслідків його застосування [11, с. 4–5].

Моніторинг у сфері законодавчого регулювання суспільних відносин, зазначають Е. Некрасов та І. Жужгов, комплексна система виявлення і оцінки ефективності законодавчого регулювання за визначеними показниками (індикаторами) і розробка пропозицій з удосконалення законодавчого регулювання суспільних відносин. З аналізу наведеного визначення поняття моніторингу закону видно, що його об’єктами можуть бути такі: закон; закон і правові акти, прийняті на виконання цього закону (правовий комплекс); проект закону [5, с. 26].

Виходячи із вищенаведеного співвідношення законності з правом (законом, законодавством) та враховуючи значення термінів “моніторинг” і “ефективність” під моніторингом ефективності законодавства слід розуміти постійне спостереження (аналіз) законопроектів та законів щодо відповідності їх вимогам законодавчої техніки та практики застосування задля впливу на процес досягнення мети, яку ставить законодавець, відповідність конституційно закріпленим правам і свободам людини і громадянина, засадам внутрішньої та зовнішньої політики держави, середньостроковому та довгостроковому планування розвитку Української держави. Загальною метою моніторингу ефективності законодавства має стати створення узгодженого законодавчого комплексу, в якому інтереси людини і громадянина відповідали інтересам держави і навпаки. Моніторинг доцільно застосовувати при контролі за станом правового регулювання суспільних відносин як вид однієї з головних функцій держави – контрольної функції.

Державний контроль, – як зазначає В. Тарануха, – є видом державної діяльності, органічною функцією всіх гілок державної влади, основне завдання якого полягає в забезпеченні суворого й неухильного виконання законів і підзаконних актів, дотримання дисципліни органами виконавчої влади, посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями, об’єднаннями громадян та фізичними особами [9, с. 63].

Слушним є визначення О. Андрійко, в якому зазначається, що сутність державного контролю – це аналіз об’єктивної та достовірної інформації щодо ситуації у відповідній сфері (системі); перевірка стану виконання управлінських рішень, покладених завдань і визначених нормативних приписів; нагляд за дотриманням норм і відповідних стандартів [1, с. 5].

Законність розповсюджується на правотворчість, а виходячи з того, що її сутність полягає в точному і неухильному дотриманні або виконанні законів і підзаконних актів усіма учасниками суспільних відносин, то законність, пов’язана й з правозастосуванням як формою реалізації правових норм та іншими різновидами юридичної діяльності, маючи на увазі всю державну діяльність.

Необхідно погодитися з думкою В. Степанова, який зазначає, що точка зору вчених, які пропонують включати у визначення законності процес правотворчості – несправедлива. Правотворчість тісно пов’язана із законністю, але суть її – в удосконалюванні законів, у створенні нових і скасуванні старих законів (тобто зміцненні юридичної основи законності). Як би суворо не дотримувалися вимоги законності у процесі правотворчості, це ще не свідчить про наявність законності. Говорячи про взаємозв’язок законності й правотворчості, варто мати на увазі інше: законність впливає на процес правотворчості, оскільки вимоги законності – суворо дотримуватися законів і розпоряджень влади – поширюються й на законодавчі органи, завдання яких полягає в пошуку суспільних відносин, що мають юридичну специфіку і формулювання їх у вигляді загальнообов’язкових правил поведінки. Отже, включення у визначення законності процесу правотворчості ще не розкриває її сутності, а лише підкреслює обов’язок правотворчих органів здійснювати свою діяльність у рамках законності, “підштовхує” до скасування старих і прийняття нових законів з урахуванням нових економічних передумов, морально-політичних і правових поглядів громадян [8, с. 13].

Проведене дослідження дало змогу зробити висновки, що моніторинг ефективності законодавства є методом здійснення державного контролю, забезпечує законність і правопорядок шляхом виявлення небажаних наслідків дії закону або порушення закону, вироблення найбільш ефективних способів їх усунення, а також формування пропозицій щодо застосування заходів впливу на порушників закону. Виявлення причин недостатньої ефективності законодавства і його застосування на практиці спрямоване на те, щоб за допомогою організаційних і правових засобів суб’єктів і учасників моніторингу закону підвищити рівень законності й правопорядку в країні, ступінь правосвідомості й правової культури громадян, державних органів і організацій. Наведене в дослідженні визначення законності складається з таких складових: наявність науково обґрунтованих, закріплених у нормативно-правових актах правових норм, що відображають волю народу, відповідають Конституції, перебувають між собою в суворій ієрархічній підпорядкованості, враховують реалії сьогодення і спрямовані на майбутнє та послідовне й неухильне виконання цих норм усіма державними органами, посадовими особами, громадянами й об’єднаннями,

дозволяє стверджувати, що законність є елементом моніторингу ефективності законодавства, адже потребує якісних правових норм та їх чіткого виконання.

Законність є основою існування і розвитку цивілізованого демократично організованого суспільства. Її рівень і стан є головними критеріями оцінки свободи і реалізації прав громадян, утворення й існування громадянського суспільства, забезпечення демократії, науково обґрунтованої побудови та діяльності державного апарату. Законність охоплює найбільш важливі сфери людського існування, робить його гармонійним, забезпечує диференціацію інтересів людей. Як стійке явище суспільного життя законність виникає і формується в умовах цивілізованого суспільства, яке здатне забезпечити реальну рівність громадян перед законом, що безпосередньо залежить від рівня розвитку ринкових економічних відносин та добробуту населення.

Література:

1. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль: теорія і практика / О. Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 390 с.
2. *Боннер А. Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А. Т. Боннер. – М. : Рос. право, 1992. – 320 с.
3. *Братусь С. Н.* Предмет и система советского гражданского права / С. Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1963. – 196 с.
4. Державне управління: теорія і практика : монографія / [кол. авт. : В. Б. Авер'янов, В. М. Шаповал, Н. Р. Нижник та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком-Інтер, 1998. – 431 с.
5. *Некрасов Е. Е.* Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования / Е. Е. Некрасов, И. В. Жужгов // Труды юридического факультета Северо-Кавказского государственного технического университета. – Ставрополь : Изд-во СевКавГТУ, 2004. – Выпуск 4. – 271 с.
6. Популярна юридична енциклопедія / [В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, Е. Ф. Демський та ін.] ; кер. В. С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
7. *Самохвалов В. В.* Законність: основні аспекти та сфери прояву // Держава і право : зб. наук. пр. – К., 2001. – Вип. 11 (Юридичні і політичні науки). – С. 44–50.
8. *Степанов В. М.* О социалистической законности / В. М. Степанов // Правоведение. – 1977. – № 3. – С. 7–14.
9. *Тарануха В. П.* Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. П. Тарануха. – К. : НАВС України, 2003. – 231 с.
10. Глумачний словник української мови : [понад 12 500 статей (близько 40 000 слів)] / за ред. д-ра філол. наук, проф. В. С. Калашника. – Х. : Прапор. 2002. – 992 с.
11. *Толмачева Н. Н.* Мониторинг закона – от практики к теории / Н. Н. Толмачева // Право и экономика. – 2006. – № 7. – С. 3–11.
12. Neil Kritz The Rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace, // in Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict (Chester A. Crocker et. al. eds., 1996); p 587, 588.
13. Conference on Security and Cooperation in Europe, Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension, reprinted in 29 International Law Materials 1305, 1307-09 (1990). – June 29, 1990. p. 2, 6, 10, 12.

Надійшла до редколегії 09.06.2009 р.