

УДК 34

*Р. В. Ленівський,  
аспірант Національного авіаційного університету*

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ І ПРАВОПОРЯДКУ**

*R. V. Lenivskyi,  
Ph.D. Student of Education and Research Institute of Law National Aviation University*

### **EFFECTIVENESS OF THE LEGISLATION AS A BASIS FOR A FUNCTIONING ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF LAW AND ORDER**

*Р. В. Ленивский,  
аспирант Национального авиационного университета*

### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА**

*Стаття присвячена дослідженню заходів забезпечення ефективності законодавства як основи функціонування адміністративно-правового режиму законності і правопорядку в Україні. Запропоновані наступні заходи: вдосконалення правотворчості; забезпечення співвідношення мети прийняття нормативно-правового акта і способів та засобів юридичної техніки; чітке визначення компетенції суб'єктів правозастосування; підтримання пропозиції про розробку і прийняття проекту закону про нормативно-правові акти.*

*The article is devoted to research measures effectiveness of legislation as a basis for the functioning of the administrative-legal regime of law and order in Ukraine. The following activities are proposed: improving lawmaking; software target the adoption of regulatory act and the ways and means of legal technique; a clear definition of the competence of the subjects of law; maintenance suggestions on development and adoption of a draft law on normative legal acts.*

*Статья посвящена исследованию мер обеспечения эффективности законодательства как основы функционирования административно-правового режима законности и правопорядка в Украине. Предложены следующие меры: совершенствование правотворчества; обеспечение соотношения цели принятия нормативно-правового акта и способов и средств юридической техники; чёткое определение компетенции субъекта правоприменения; поддержка предложения о разработке и принятии проекта закона о нормативно-правовых актах.*

**Ключові слова:** законність, правопорядок, адміністративно-правовий режим, законодавство, ефективність.

**Keywords:** legality, law and order, administrative-legal regime, legislation, performance.

**Ключевые слова:** законность, правопорядок, административно-правовой режим, законодательство, эффективность.

**Постановка проблеми.** Необхідність принципового оновлення чинного законодавства та закріплення реформаторських ініціатив, спрямованих на гарантування демократичних перетворень в Україні, обумовлює інтенсифікацію правотворчості, яка спостерігається протягом останніх трьох років. Разом з тим, поряд із якісними новелами, виникають чисельні прогалини і колізії, наявність яких породжує негативні прояви у правозастосуванні, впливає на поширення правового нігілізму. За таких обставин проблема забезпечення ефективності законодавства, особливо у сфері публічно-правових відносин, виключає локальність її вирішення і набуває ознак системності. Вказане породжує об'єктивну потребу звернення до наукових напрацювань вчених з метою пошуку оптимальних напрямків подолання існуючих негативних проявів ситуативності у нормотворенні.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Проблему забезпечення ефективності законодавства було піддано загальнотеоретичному науковому аналізу: В.В. Глазирін, В.С. Нерсисянц, І.С. Самощенко, О.Л. Копиленко, Ю.С. Шемшученко та інші. У галузях конституційного права, адміністративного права і процесу можна вказати на роботи Н.Р. Нижник, А.О. Селіванова, які опрацьовували загальні підходи до формування ефективного законодавства, а окремі пропозиції теоретико-правового характеру обґрунтовуються у наукових аналітичних роботах на рівні, зокрема, дисертаційних досліджень.

**Мета статті** – обґрунтувати заходи забезпечення ефективності законодавства як основи функціонування адміністративно-правового режиму законності і правопорядку в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** У теорії права під ефективністю права розуміють обставини (чинники), від яких залежить здатність норми права здійснити благотворний вплив на суспільні відносини у визначеному напрямку [1, с.49, с.52 –53, с.55]. Вказане означає, що ефективність права фактично полягає у певному наборі чинників впливу на розкриття нормою права внутрішнього потенціалу регулювання суспільних відносин. Такими чинниками виступають різні обставини, які знаходяться поза межами норми права і не фіксуються її змістом. До обставин можуть входити і ті, в яких відображено внутрішню сутність норми права, наприклад, її соціальну цінність. Враховуючи вказане, можна передбачити близькість за змістом чинників впливу на ефективність права та чинників, які визначають стан законності і правопорядку. Серед таких чинників можна відзначити: рівень правосвідомості громадян, рівень культури у суспільстві, в тому числі – політичної, стан розвиненості економіки тощо. Серед чинників внутрішнього характеру, які відтворюють соціальну цінність норми права, можна відзначити усталеність системи правового регулювання, відсутність протиріч, колізій, прогалин, гнучкість правового регулювання, його спроможність реагувати на плинність суспільно-політичних перетворень, слугуючи, при цьому чинником стабілізації тощо.

Ознака ефективності у теорії права застосовується також відносно характеристики стану механізму правового регулювання.

Так, під ефективністю правового регулювання розуміється співвідношення між результатом правового регулювання та метою, яка перед ним стояла, між очікуваними і фактичними наслідками дії права на суспільні відносини [2, с.223]. Якщо приписи, встановлені у нормах права, реалізувалися у правомірній поведінці, тоді вважається, що механізм правового регулювання достатньо ефективний. Академік В.С. Нерсисянц писав, що ефективність дії права – це ступінь досягнення правових цілей діючого законодавства у різних сферах правової регуляції. На думку вченого, показником ефективності є співвідношення між наслідками реалізації норм законодавства (тобто результатом його дії) та правовими цілями цих норм [3, с.375-376].

Проблема ефективності норм права досліджена також з позицій співвідношення фактичного результату дії норм права і соціального ефекту, який є бажаним і дійсним [4, с.116]. Спираючись на вказаний підхід, можна зазначити про такий критерій визначення ефективності законодавства як співвідношення бажаного і дійсного соціального ефекту від дії норм права, закріплених у законодавстві. Визнання такого критерію обумовлює необхідність чіткого встановлення мети прийняття нормативно-правового акту, яка має впливати із соціальних потреб і бути об'єктивно необхідною.

У цьому контексті слід виділити наукові положення, за якими врахування соціальних цілей дії норми права, закріпленої у законодавстві, визначає необхідність виділення таких умов соціальної ефективності дії норми права як: 1) рівень економічного розвитку суспільства; 2) рівень культури членів суспільства; 3) відповідність норм права змісту відносин, які регулюються; 4) відповідність норм права закономірностям функціонування і розвитку громадянського суспільства, правової держави [4, с.121].

Так, наприклад, об'єктивно необхідним є розробка і прийняття Стратегії розвитку банківської системи до 2020 року, спрямованої на економічне зростання нашої держави, подолання бідності, унормування стратегічних, тактичних і оперативних дій уповноважених державних органів [5]. Серед проблемних питань, які об'єктивно потребують вирішення і закріплення у нормативно-правових актах, слід виділити проблеми регіонального управління, які безпосередньо пов'язані із децентралізацією та деконцентрацією влади на регіональному рівні.

Вчені відзначають необхідність проведення моніторингу законодавства на предмет неузгодженостей і суперечностей, в основу якого покладено не галузей підхід, а пріоритетні завдання розвитку держави, які визначені у програмних документах, передусім у Плані законодавчого забезпечення реформ, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року. Базовими критеріями моніторингу обрано, насамперед, аналіз конкретної сфери правового регулювання, наукова оцінка прогалин і колізій, їх джерела (за результатами парламентського контролю, правозастосовної діяльності центральних органів виконавчої влади, судової практики, позиції науковців, громадськості, законодавчі пропозиції щодо усунення прогалин і колізій [6]. По суті, вченими запропоновано конкретну «дорожню карту» моніторингових досліджень, їх послідовність та інформаційне забезпечення. Саме такий підхід обумовлений, як вдається, інтенсифікацією законотворчого процесу, наявності значної кількості нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання конкретної ситуації. За таких обставин формування і чітке визначення критеріїв проведення моніторингу законодавства вкрай складне.

На думку Н. Нижник, О.Музи, доцільно проводити секторальний правовий моніторинг як самостійний вид правового моніторингу, під яким слід розуміти здійснення професійної науково-експертної діяльності, пов'язаної із оцінкою та аналізом дієвості норм права, що регулюють окрему групу суспільних відносин, згрупованих за спільною ознакою, як складову частину моніторингу законодавчих актів, як субсидіарну складову конкретного виду правового моніторингу [7, с.49]. Отже, здійснення моніторингу масиву нормативно-правових актів постає окремою проблемою, яка потребує вирішення. У контексті питання про ефективність законодавства, моніторинг слід розглядати як спосіб забезпечення ефективності шляхом визначення обґрунтованих напрямків та конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства по найбільш актуальним сферам суспільного життя, які потребують правової регламентації.

Вказуючи про ефективність законодавства з позицій відповідності між результатами правового впливу і соціальними цілями, які мають бути досягнені за наслідками такого впливу, необхідно зауважити, що належне правозастосування як форма реалізації норм права виступає засобом гарантування законності і правопорядку. Однак про ефективне законодавства слід вказувати не тільки у зв'язку із досягненням певної соціальної мети, яку ставив перед собою нормо творець, але й у разі досягнення повного, усебічного закріплення поведінки, надаючи їй статус правової поведінки. Тобто законодавство тоді стає ефективним, коли досягнені соціальна та юридична мета розробки й прийняття нормативно-правового акту чи ряду нормативно-правових актів. При цьому соціальна і юридична мета безпосередньо взаємопов'язані, оскільки норма права, що закріплює певне правоило поведінки, виходить із соціальних потреб суспільства щодо доцільності такого закріплення.

Ці загальнотеоретичні положення можна проілюструвати на прикладі змін до законодавства про прокуратуру. Так, соціально обумовленими були зміни до Конституції України та включено норму, якою визначено особливості конституційно-правового статусу прокуратури, до складу Розділу VIII «Правосуддя» Основного Закону, виключено компетенцію прокуратури щодо здійснення загального нагляду та передбачено здійснення функції нагляду виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [8; 9].

Враховуючи зазначене вище, можна сформулювати визначення ефективності законодавства як реалізацію соціальної і юридичної мети у правових нормах, які містяться у законодавстві. Соціальна мета випливає із потреб суспільства у забезпеченні високого рівня життєдіяльності населення. Юридична мета полягає у спрямованості дії норми права на гарантування дотримання, охорони і захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб. Поєднання соціальної і юридичної мети у законодавстві створює нормативне підґрунтя гарантування законності і правопорядку.

У правотворчості має бути врахована вимога забезпечення єдності соціальної і юридичної мети розробки і прийняття нормативно-правового акту. Вимогою гарантування належного правозастосування виступає реалізація принципу законності, що означає здійснення відповідної діяльності уповноваженим суб'єктом, на підставі і у межах, передбачених чинним законодавством.

До вимог, які мають бути дотримані для того, щоб забезпечити ефективне законодавство, слід віднести вимоги відповідності правилам юридичної техніки, які мають бути дотримані при підготовці нормативно-правових актів:

1) правила викладення правових норм в акті: конкретність і вичерпна повнота акта; логіка викладення і зв'язок приписів між собою; відсутність суперечностей, прогалин і колізій; ясність, простота і зрозумілість термінів, що застосовуються; відсутність словесних штампів, застарілих виразів, рідкісних слів, емоційно забарвлених термінів; стислість і компактність викладення; скорочення зайвих дублювань;

2) правила викладення змісту і структури акта: наявність предмета регулювання; він не повинен змінювати чи скасовувати норми, що регулюють відносини іншого роду, ніж ті, що врегульовані даним актом; у акті повинні бути вирішені усі питання регулювання відносин у сфері відправлення

конституційного судочинства; не повинен містити винятків і відсилань; регулювання має бути однотипним і одноманітним; норми, положення більш загального характеру повинні розміщуватись на початку акта;

3) правила зовнішнього оформлення акта: наявність реквізитів, які відображають предмет регулювання, сферу дії, юридичну силу. Кожен акт повинен мати видову і власну назву, посилання на орган, який його видав, дату і місце прийняття акта, номер і підпис уповноваженої особи [10, с.106-118].

Врахування необхідності закріплення правил юридичної техніки з метою забезпечення ефективності законодавства може бути здійснене у проекті Закону про нормативно-правові акти. Зокрема, можна вказати про відповідний законопроект (реєстраційний № 0922 від 12.12.2012), яким пропонувалося визначити єдиний порядок розроблення нормативно-правових актів, їх прийняття та набрання чинності, а також встановити єдині вимоги до нормопроектувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення. Слід також відзначити неодноразові спроби прийняти відповідний закон. Так, можна вказати про Закон України «Про нормативно-правові акти» від 18.11.2009 р. № 1729-VI, відхилений парламентом 29 червня 2010 року за результатами його повторного розгляду із пропозиціями Президента України від 22 грудня 2009 року.

Отже, у проекті Закону про нормативно-правові акти можна передбачити закріплення:

- форм нормативно-правових актів кожного виду – законів, підзаконних актів;
- способів викладення нормативно-правових актів – письмового, усного чи акту-дії (конклюдентного акту);
- порядку фіксування інформації при підготовці нормативно-правового акту за допомогою прийомів і засобів юридичної техніки.

**Висновки.** Проведене дослідження питання ефективності законодавства як основи функціонування адміністративно-правового режиму законності і правопорядку в українському суспільстві дозволило запропонувати наступні заходи:

- вдосконалити правотворчість у напрямку найбільш повного відображення у нормах права тенденцій розвитку суспільства, посилення гарантування виконання правових приписів;
- при формуванні нормативно-правових актів чітко формулювати мету його прийняття та обирати адекватні меті способи та засоби юридичної техніки;
- чітко визначати компетенцію суб'єктів правозастосування як гарантію законності їх діяльності;
- підтримати ідею розробки і прийняття проекту закону про нормативно-правові акти з метою уніфікації процедур формування законодавчих і підзаконних актів.

#### **Список літератури.**

1. Кудрявцев В.Н. Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. - М.: Юрид. лит., 1980. - 280 с.
2. Загальна теорія держави і права/ за ред.. д-ра юрид.наук, проф., акад.. АПРН України М.В. Цвіка, д-ра юрид.наук, проф., акад.. АПРН України О.В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584с.
3. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник/ Л.А. Морозова. – 5-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М,2013. – 464с.
4. Общая теория государства и права. Академический курс в трёх томах/ отв.ред. М.Н. Марченко. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – Том 3: Государство, право, общество. – 720с.
5. Кіхно Л. В економіці потрібна середньострокова стратегія/ Л.Кіхно// Голос України. - 2017. – 5 січня. - №2(6507). – с.1-2
6. Усунення неузгодженостей і суперечностей у законодавстві є предметом широкого обговорення// Голос України. – 2017. – 5 січня. - №2(6507). – с.4
7. Нижник Н., Муза О. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання/ Н.Нижник, О. Муза// Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. - № 1 (80). – с.45-52
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2016, N 28 (08.07.2016), ст. 532
9. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII// Відомості Верховної Ради України, 2015, N 2-3 (16.01.2015), ст. 12
10. Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування / Красницька А. В. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 528 с.

#### **References.**

1. Kudriavtsev, V.N. Nykytynskij, V.Y. Samoschenko, Y.S. and Hlazyryn, V.V. (1980), *Effektyvnost' pravovykh norm* [Efficiency of legal norms], Yuryd. lit., Moscow, Russia.
2. Tsviko, M.V. and Petryshyn, O.V. (2009), *Zahal'na teoriia derzhavy i prava* [General theory of state and law], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
3. Morozova, L.A. (2013), *Teoryia hosudarstva y prava* [Theory of State and Law], Norma: YNFRA-M, Moscow, Russia.
4. Marchenko, M.N. (2014), *Obschaia teoriia hosudarstva y prava* [General theory of state and law], vol. 3, *Hosudarstvo, pravo, obschestvo* [State, Law, Society], Norma: YNFRA-M, Moscow, Russia.
5. Kikhno, L. (2017), “The economy needs a medium-term strategy”, *Holos Ukrainy*, vol. 2 (6507), pp. 1-2

6. Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine (2017), "Removing inconsistencies and contradictions in legislation is a subject of broad discussion", Holos Ukrainy, vol. 2 (6507), pp. 4
7. Nyzhnyk, N. and Muza, O. (2015), "Sectoral legal monitoring in the theory of lawmaking: statement of the question", Visnyk Natsional'noi akademii pravovykh nauk Ukrainy, vol. 1 (80), pp. 45-52.
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine " On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol.28 (08.07.2016).
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Prosecution", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 2-3 (16.01.2015).
10. Krasnyts'ka, A.V. (2006), Yurydychni dokumenty: tekhnika skladannia, oformlennia ta redahuvannia [Legal documents: technique of drawing up, registration and editing], Parlaments'ke vyd-vo, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 04.02.2018 р*