

УДК 340.131:340.132

Михайло Теплюк,

кандидат юридичних наук,

заступник керівника Апарату Верховної Ради України —

керівник Головного юридичного управління

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЇ ЗАКОНУ ТА УМОВИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ

У статті розглядаються питання ефективності законодавства, співвідношення цього поняття з іншими категоріями — оптимальності, правильності, обґрунтованості, а також питання рівнів ефективності дії закону і засобів його реалізації, тобто умов, які мають бути прилаштовані, змінені або створені для забезпечення ефективної дії закону.

Ключові слова: законодавство, закон, дія закону, ефективність закону, умови дії закону.

Рух до громадянського суспільства, необхідною умовою якого є правова стабілізація, вимагає активної регулюючої дії законодавства і перш за все — законів. Між тим, забезпечення ефективності законів залишається однією з найслабших ланок функціонування всієї політичної системи [1].

Закони, прийняті останнім часом, суттєвої соціальної віддачі не дають. Як наслідок, поширеними стали твердження про їх неякісність. Великим спрощенням було б бачити причину цього в недоліках законотворчості, хоча і їх вдосталь. Насторожує та обставина, що твердження про неефективність законів частіше за все йдуть від державних органів і посадових осіб, які за своїм професійним статусом покликані створювати сприятливі умови для дії закону. Подібні твердження стають типовими і слугують, з одного боку, виправданням бездіяльності державних структур, надійно охороняючи їх від відповідальності, і в той самий час у замаскованій формі приховують спротив тим новаціям, які несуть прийняті закони. Звідси, на думку В. І. Гоймана, проблема створення ефективно працюючого механізму забезпечення реалізації закону набуває в сучасних умовах гостросоціального, політичного звучання [2]. Виловлена автором понад тридцять років тому ця думка є актуальною і для України сьогодні.

У різних аспектах проблема ефективності закону вже порушувалась у роботах таких вітчизняних і російських авторів,

як: С. Алексєєв, О. Зайчук, В. Ісаков, В. Карташов, М. Козюбра, А. Колодій, М. Кравченко, В. Кудрявцев, О. Лейст, В. Лемак, М. Марченко, В. Нерсисянц, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, С. Поленіна, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скрипнюк, Т. Тарахонич, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика, В. Туманов, Р. Халфіна, В. Цветков, М. Цвік, Ю. Шемшученко, І. Ющик, І. Яковюк. Утім до сьогодення є всі підстави констатувати відсутність спільної позиції щодо визначення змісту як поняття дії закону, умов дії закону, так і поняття ефективності дії закону.

В юридичній науці часто ототожнюють реалізацію закону і реалізацію права. Проте, коли бути точним, то має йтися про реалізацію законодавчих актів, і саме до цього аспекту зводяться, зрештою, дослідження проблеми реалізації права або норм права. Правила поведінки, що є змістом правових норм, формулюються як нормативні положення тексту відповідного законодавчого акта, а отже, зазначені нормативні положення і треба аналізувати в аспекті їх реалізації у межах дії цього акта.

Тим не менш, на останню обставину мало звертають уваги дослідники цієї проблеми, ведучи мову про реалізацію «закону взагалі», а не положень закону. Зокрема М. Г. Кравченко стверджує, що реалізація кожного закону є надзвичайно складним процесом, який залежить від багатьох факторів і в якому існують «певні закономірності, властиві реаліза-

ції будь-якого закону». Розгляд питання про загальні закономірності реалізації закону обумовлений низкою теоретичних і практичних проблем, зокрема проблемою ефективності реалізації закону, що є однією з центральних проблем теорії права.

У зв'язку з цим, як зазначає автор, «в юридичній літературі ефективність реалізації закону розглядається з різних позицій і виходячи з різного розуміння поняття законодавства». Поняття «законодавство» в юридичній науці розглядається, як правило, в двох аспектах: у широкому значенні — як сукупність законів, підзаконних та інших нормативно-правових актів, у вузькому — як сукупність законів [3]. Найбільш поширене визначення ефективності законодавства — як співвідношення між фактичним результатом дії законодавства і тими соціальними цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте [4]. Такий підхід детально обґрунтований у юридичній літературі, зокрема у виданій у 1995 р. монографії Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, присвяченій ефективності законодавства, в якій здійснено детальну градацію цілей ефективності законодавства [5]. І нині більшість учених пов'язують ефективність закону з результатами його реалізації, проте немає єдності думок щодо того, «яким має бути цей результат і за допомогою якого критерію його можна оцінити». В. Г. Афанасьєв, наприклад, розглядає 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. На думку В. В. Цветкова, ефективність — складне явище, що визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів. Натомість В. М. Кудрявцев і В. В. Глазирін вважають ефективністю законодавства його результативність, рівень досягнення соціальних цілей, визначених нормою права.

З погляду М. Г. Кравченка, позначена проблема залежить від того, як визна-

чається мета закону і ті завдання, які мають вирішуватися в результаті реалізації закону. Однак мету закону важко застосувати як критерій, оскільки важко охопити всі види бажаних результати реалізації закону. Тому повинно йтися про правильне визначення тієї мети і завдань, які мають бути вирішені і досягнуті в результаті реалізації закону. Окрім того, зазначає автор, «йдеться не про будь-які результати реалізації закону. Не є ефективними закони, що мають наслідком негативні результати. Ефективність є оціночною категорією, за допомогою якої оцінюються позитивні результати реалізації юридичних законів». Неefективні закони призводять до несправедливості, нерівності, безправ'я. Лише позитивні результати реалізації закону дають підставу вважати його ефективним. Зрештою, автор змушений визнати: «...незважаючи на значну кількість конкретно наукових методів, у межах юриспруденції важко вибрати оптимальні методи для дослідження ефективності закону» [6].

У зв'язку з цим постає таке запитання: чи можна вважати ефективним, і наскільки, закон, переважна більшість положень якого справно виконуються, а «не спрацьовує» якесь одне положення? На практиці у кожному законі мають місце положення більш ефективні чи менш ефективні, а іноді трапляються взагалі недієві, «мертві» положення. Як у такому разі бути з визначенням ефективності закону в цілому?

В. М. Кудрявцев і співавтори одного з досліджень з проблем ефективності правових норм розглядають ефективність як співвідношення між фактичними результатами їх дії та соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті. Воно стосується й окремих норм, і правових комплексів. За словами авторів, визначення ефективності правових норм як співвідношення між результатом їх дії та поставленою соціальною ціллю, характеризує загальний зміст цього явища. Таке визначення ще не можна розглядати як вимірювальний інструмент, придатний для безпосереднього визначення ефективності правових норм, це лише методологічна основа для підходу до такого вимірювання. До того

ж, співвідношення між метою і результатом не завжди має характер числового відношення. Надане визначення вказує на необхідність порівняння (співставлення) отриманого результату із соціальною ціллю [7].

Для повного і всебічного обґрунтування підходу до розкриття поняття ефективності правових норм названі автори вважають за необхідне довести, що: 1) ефективність правових норм є властивістю їх дії; 2) цілі правових норм є критерієм оцінки їх ефективності; 3) без інформації про результати дії правових норм і співвіднесення їх з метою визначення ефективності неможливе; 4) юридичну ефективність правових норм слід відрізняти від їх соціальної ефективності; 5) ефективність правових норм може набувати різноманітних значень; 6) ефективність правових норм необхідно відмежовувати від інших властивостей їх дії. Саме ці ключові питання теорії ефективності правових норм найбільш часто дебатуються у юридичній літературі [8].

Спочатку, коли правова наука тільки ще починала обговорення проблеми ефективності права, зазначають автори, це поняття повністю або частково отожднювалося з оптимальністю, правильністю, обґрунтованістю самих норм права. Однак і тоді, коли поняття «ефективність правових норм» пов'язали з результативністю їх дії, частина правознавців продовжувала формулювати це поняття через потенційну здатність правового рішення впливати на суспільні відносини в певному напрямі, сприяти або забезпечувати досягнення соціально корисної та об'єктивно обумовленої мети тощо.

Аби уникнути можливих непорозумінь, автори наголошують: говорячи про ефективність правових норм, вони мають на увазі не внутрішню якість правових рішень, а певну властивість їх дії.

Деякі автори, стверджують вони далі, «розщеплюють» ефективність правової норми на ефективність кожного її структурного елемента (гіпотези, диспозиції, санкції). Поза сумнівом, ефективність правових норм значною мірою залежить від якості їх структурних елементів. Зокрема, змінивши невдалу диспозицію або санкцію правової норми, можна значно підвищити ефективність остан-

ньої. Саме правові норми в цілому, а не їх структурні елементи переслідують конкретні соціальні цілі, за ступенем досягнення яких можна судити про ефективність дії правових рішень. Нарешті, «поза правовими нормами» їхні структурні елементи взагалі діяти не можуть.

Деякі дослідники, вказують В. М. Кудрявцев із співавторами, поняття дії права зводять до правозастосовної діяльності. Лише через правозастосування, на їх думку, може виявитися ефективність дії правових рішень. Будь-який юридичний закон, з погляду С. Г. Струмиліна, починає діяти, виявляти свій потенціал лише у випадку його порушення, тоді, коли застосовуються санкції закону. Низка авторів під ефективністю правового регулювання розуміють досягнення певних соціально корисних результатів шляхом правозастосовної діяльності органів держави та їх посадових осіб. Звідси — правове регулювання можливе й без правопорушень, без правозастосування. Якщо правова норма має на меті передусім попередження конкретних видів вчинків і ця мета повністю або значною мірою досягається за допомогою факту опублікування цієї норми, то правова вимога, поза сумнівом, реалізується через дотримання, а незастосування норми якраз і свідчить про її високу ефективність. Навпаки, систематична реалізація норми шляхом правозастосування не обов'язково свідчить про її ефективність. Наприклад, якщо часте застосування якоїсь санкції практично не справляє належної дії на нестійких осіб, відповідну правову норму навряд чи можна визнати високоефективною [9].

З висновком В. М. Кудрявцева та його співавторів стосовно того, що поза правовими нормами їхні структурні елементи взагалі не діють, немає підстав погоджуватися, оскільки, як уже було зазначено, в законі правова норма не існує як самостійний елемент, так само як не існують у ньому як елементи структурні складові норми — гіпотеза, диспозиція або санкція. Правова норма взагалі — це абстракція, що реально виступає в законі у вигляді його нормативних положень; при цьому всю норму в цілому, а досить часто й окремі її структурні елементи складають положення, що «розсіяні» по багатьох нормативно-правових актах. І лише

через реалізацію всіх положень усіх актів, які складають єдину норму, відбувається її реальна дія на суспільні відносини. Тому, коли автори пишуть про правову норму, метою якої є попередження конкретних видів вчинків і ця мета повністю або переважно досягається за допомогою факту опублікування даної норми, а отже, правова вимога реалізується через дотримання, — даний висновок не можна визнати переконливим. Для цього автори мали назвати хоча б одного дослідника, який наводить приклад опублікування норми права як такої, з усіма її елементами — гіпотезою, диспозицією та санкцією.

Насправді, опубліковуються не норми права, а нормативні акти, в яких містяться окремі положення окремих норм. І саме через реалізацію зазначених положень тільки й можна оцінити ефективність як цих положень, так і — в усій сукупності нормативних положень, що складають певну норму, — загальну ефективність відповідної правової норми. Однак на практиці така операція не здійснюється, для практичних потреб обмежуються оцінкою ефективності тих положень, окремого акта чи групи актів, які регулюють певну сферу відносин.

Викладене підтверджує, що існує необхідність у вирішенні дослідниками проблеми ефективності закону насамперед *методологічних* питань. Саме на необхідності розробки методології визначення ефективності законодавства у вітчизняній літературі загострювали увагу на початку 90-х років В. Ф. Сіренко та О. І. Ющик. Назвавши визначення ефективності законодавства нагальною суспільною потребою, яка вимагає формулювання методологічних основ такого визначення, автори зазначали, що воно із самого початку нагтовхується на проблему розуміння поняття законодавства.

Убачаючи у законодавстві продукт законодавчої функції держави, в якій реалізується державний інтерес, що, як загальний інтерес, є опосередкованим моментом вирішення суперечностей між приватними інтересами, автори пишуть: «Згаданий загальний інтерес реалізується в органічній єдності всіх функцій державного апарату, виконання кожної з яких характеризується тим чи іншим

рівнем ефективності». Ефективність окремої функції «суттєво пов'язана з її призначенням у здійсненні процесу державного управління. Так, ефективність правоохоронної функції пов'язана з охороною прав суб'єктів, адміністративної (виконавчої) — із впровадженням і виконанням закону. Отже, вирішальним при визначенні ефективності функції державного управління є її продуктивний результат» [10].

Якщо розглядати законодавчу діяльність взагалі, зазначають В. Ф. Сіренко та О. І. Ющик, то її кінцевим продуктом є система законодавства. Законодавчі акти виступають як продукти окремих закінчених фрагментів цієї діяльності. При визначенні ефективності здійснення законодавчої функції слід орієнтуватися на законодавчу систему, і, зокрема, визначити, за яким критерієм (чи критеріями) вона вважається ефективною, а також визначити якісні і кількісні показники її ефективності [11].

Юридичні норми, зазначають далі автори, не існують поза нормативними актами, особливості яких складають формальну основу диференціації правових галузей. Практичне визначення галузей права починається з диференціації нормативних актів, насамперед законодавчих, які утворюють законодавчу систему, що існує на зовнішньому, формальному рівні, на відміну від правової системи. «Обидві системи є, по суті, сторонами єдиної правової системи, ядро якої складають юридичні норми» [12].

Саме юридичні норми, на думку авторів, залежно від їх предметного змісту й утворюють правові галузі та підгалузі; юридичні норми визначають види нормативних актів, їх особливості щодо інших актів. При цьому групи юридичних норм, що їх характеризує стійка предметна єдність і відносна самостійність через їх взаємозалежність й узгодженість між собою, утворюють у межах кожної правової підгалузі правові інститути.

Правовий інститут, за визначенням названих авторів, «є юридичним засобом визнання державою необхідності суспільного інституту: вихідним моментом у визначенні правового інституту є характер інтересу, на основі якого формується відповідний суспільний інсти-

тут» [13]. Юридичне нормативне визнання державою суспільних інститутів, на їх думку, стає вирішальним моментом законодавчої діяльності, становить її квінтесенцію. Діяльність державного апарату зосереджується на примиренні суперечностей між загальними, властивими багатьом суб'єктам, інтересами. Одні інститути утворюються й підтримуються державою, інші, навпаки, заперечуються або обмежуються нею, залежно від того, на боці якого з суперечливих інтересів виступає публічний інтерес. Таким чином, правові інститути в законодавчій системі відіграють визначальну роль, яка обумовлена значенням соціальних інститутів у житті суспільства. З цього автори роблять висновок про те, що «визначення ефективності законодавства не може не орієнтуватися на ефективність функціонування соціальних інститутів» [14].

З цього випливає, що чим більша невідповідність існує між соціальним і правовим інститутами, тим менш юридично забезпеченим є соціальний інститут, тим більше виникає суперечностей між загальним інтересом цього соціального інституту і публічним інтересом. Останнє знаходить виявлення у зростанні конфліктності особливих інтересів між собою та з публічним інтересом, а отже, в поширенні правопорушень і зростанні злочинності. Через це ефективність функціонування соціального інституту знижується. А тому, як зазначають В. Ф. Сіренко та О. І. Ющик, рівень злочинності та правопорушень у суспільстві може розглядатись як один із практично визначених показників ефективності законодавчої системи.

У зв'язку з цим автори звертають увагу на визначення категорії інтересу в контексті аналізу ефективності законодавства: який саме інтерес має бути зведений у закон, а які інтереси позбавлені юридичного забезпечення. Нарешті, виникає проблема визначення параметрів власне правового інституту, його структури, оптимального складу тощо. Вирішення цих проблем є, на їх думку, нагальним завданням юридичної науки [15].

Методологічні підходи до визначення поняття ефективності дії закону, запро-

поновані В. Ф. Сіренко та О. І. Ющиком, на нашу думку, «соціологізують» це поняття, збігаючись з позицією тих учених, які розглядають ефективність норм права в аспекті їх соціальної ефективності і не відривають юридичну ефективність правових норм від їх соціальної ефективності.

Так, зокрема Ю. О. Тихомиров, який приділяє значну увагу проблемі ефективності дії закону, зазначає, що в деяких працях ефективність норми розглядається як кількісний показник, що відображає ступінь відповідності реальних відносин типовій мірі, яка міститься в конкретному акті. Причому йдеться не про витрати, а про оцінки соціальних параметрів, що конституюють соціальні позиції й забезпечують їм інший рівень фактичного визнання конкретної форми типової міри, яка міститься в законі. До того ж, показники ефективності норм у різних сферах суспільства неоднакові.

Дію закону забезпечують засоби різних галузей права, відбиваючи грані їх співвідношення з неправовими регуляторами, завдяки діяльності державних органів і бізнес-структур, судовим процедурам, пошуку кореляцій між ієрархічно пов'язаними нормами [16].

Варто зазначити, що істинність і правильність правових норм — це не єдині критерії, за якими в літературі пропонується визначати їх ефективність. Так, В. М. Кудрявцев зі співавторами згаданої вище праці називають критерієм оцінки ефективності правових норм їх цілі, розглядаючи цю проблему під кутом зору державного управління. Сміслом управління, стверджують вони, є досягнення поставлених цілей. Інформація стосовно досягнення цілі є одним із основних елементів державного управління; за відсутності такої інформації не можна судити про ефективність управління.

Сутність визначення ефективності управлінського рішення полягає у співставленні фактично досягнутого з його допомогою результату із заданим результатом (ціллю). Тим не менш, вказують названі автори, у правознавстві ще трапляються спроби визначити поняття ефективності правових рішень, абстрагуючись від їх соціальних цілей. Зокрема

П. М. Рабінович свого часу писав, що під ефективністю правових норм слід розуміти усі суспільні наслідки їх дії. Така трактовка ефективності здатна, як вважав автор, охарактеризувати сукупність усіх реальних змін, наслідків, що виникають в об'єктивній дійсності в результаті здійснення закону, включаючи ті, що не охоплювалися ідеальним передбаченням, не відбивалися в цілі. Проте надалі автор дійшов висновку, що всі наслідки, об'єктивно викликані реалізацією закону, свідчать про корисність, а не про ефективність його дії, що судити про ефективність правових норм, абстрагуючись від їх соціальних цілей, не можна [17].

Зводити ефективність правових норм до усіх змін і наслідків, що реально настали, на думку авторів, не можна ще й тому, що такі взагалі можуть не настати, а проте щодо визначеної цілі норму слід визнати ефективною. Зокрема, коли йдеться про оцінку ефективності норм, що передбачають певні статусні права та свободи, або мають пропагандистські та ідеологічні цілі [18].

На нашу думку, у цьому випадку треба говорити не про норми, а про приписи, або про певні положення нормативних актів, до того ж, такі, що діють, а тому не можуть не мати наслідків їх дії. Без наслідків дії правового рішення немає підстав вести мову про його ефективність взагалі. А стосовно визначення поняття «корисність» наслідків, що їх об'єктивно викликає реалізація закону, варто зауважити таке. Не всі наслідки реалізації закону бувають корисними; крім того, слід завжди уточнювати: для кого корисні ті або ті наслідки, оскільки в класовому суспільстві стикаються протилежні, часто антагоністичні інтереси. У такому разі для позначення зазначених наслідків краще використовувати поняття «соціальний ефект реалізації закону», що може бути як позитивним, так і негативним за своїми наслідками, а найчастіше буває тим і тим водночас.

В. М. Кудрявцев із співавторами вказують також на особливу думку Б. І. Пугинського щодо питання про визначення ефективності правових норм. Він, посилаючись на складність виявлення справжніх цілей правових норм, а також

що їх реалізація не пов'язується з тим, чи враховують виконавці цілі правових рішень, пропонує відмовитися від спроб виміру ефективності правових норм і перейти до виміру ефективності відповідних юридичних засобів. За таких умов, заперечують автори, завдання вимірювання ефективності правових рішень трансформується у перевірку виконання приписів законодавства, фактично ігноруючи цілеспрямовану дію права.

З такою оцінкою не можна погодитися, оскільки без перевірки виконання правового рішення не можна визначити його ефективність, а дана перевірка виконання без урахування цілі, на яку розраховане це рішення, втрачає сенс.

Разом з тим, названі автори визнають, що конкретних соціальних цілей різних норм права стільки, що перелічити їх практично неможливо і не треба. Наука теорії права може лише загальним чином охарактеризувати основні типи цілей і визначити їх значення для дослідження ефективності правових норм. При цьому автори розрізняють правові цілі різних рівнів, будуючи ієрархію обмежених, проміжних і кінцевих цілей, «драбину цілей». За їх словами, для дослідження ефективності правових норм варто враховувати поділ цілей на функціональні та предметні. Такий поділ цілей полегшує розуміння питань, пов'язаних із розмежуванням юридичної та соціальної ефективності правових норм, і має враховуватися при вимірюванні ефективності норм права.

Ще один поділ цілей права вони умовно називають поділом на матеріальні та юридичні цілі. Перші стосуються суспільних відносин у неправовій сфері і можуть мати економічний, політичний, ідеологічний тощо характер. Можливі різні комбінації матеріальних цілей. Водночас виділяються цілі, де найближчим об'єктом є саме право, особливо його виконання та додержання. Такі цілі, на відміну від матеріальних, автори називають юридичними. Немає норм права, що мають лише юридичні цілі. Головна юридична ціль — забезпечення виконання вимог права (охорона законності) [19].

Запропонований В. М. Кудрявцевим та іншими авторами розподіл цілей правових норм є, на нашу думку, поверхо-

вим і багато в чому надуманим, він не дає змоги сформуванню зрозумілий практичний підхід до визначення ефективності закону. Навіть визначенню головної юридичної цілі бракує логіки. З погляду усього механізму правового регулювання обмежитися забезпеченням виконання вимог права чи охороною законності замало. Перш за все потрібно поставити та досягти такої суто юридичної цілі, як формування системи законодавства, необхідної для державного управління, що має встановити відповідні вимоги, а вже потім ставити юридичну ціль забезпечення виконання вказаних вимог і законності.

До речі, частково це визнають і самі автори, коли стверджують, що до юридичних цілей, поза сумнівом, потрібно також віднести цілі забезпечення високого юридико-технічного рівня нормативних актів (для цього видаються спеціальні правила підготовки проектів нормативних актів, різні акти про порядок складання переліків змінюваних і скасованих актів). Звичайно, такі юридичні цілі, як зазначають вони, охоплюються (якщо не повністю, то частково) ціллю забезпечення виконання вимог права (тобто більш широкою юридичною ціллю), однак вони мають також і самостійне значення (з погляду забезпечення впливу права як ідеологічної сили тощо) [20].

Разом з тим В. М. Кудрявцев із співавторами зазначають, що наявність навіть найточніших уявлень про ціль правового припису не дає можливості судити про його ефективність, доки не з'ясується, чи була і наскільки досягнута запланована ціль. Тому наступним питанням, яке підлягає розробці наукою теорії держави і права у зв'язку з вивченням ефективності правових норм, є питання про те, що являють собою результати дії правових норм.

Результати дії правових приписів, вважають вони, перебувають не у царині повинного, а у царині суцього. Їх не знайдеш у тексті закону, як його не тлумач. Ця «царина суцього» є різною залежно від того, чи розглядається результат дії права як регулятора суспільних відносин, чи як ідеологічної, виховної сили. Право як регулятор суспільних відносин

діє на останні через свідомість і волю їх учасників і може регулювати ці відносини лише завдяки тому, що їх учасники мають відносну свободу волі, вибору поведінки. Проте об'єктом правового регулювання є не думки, воля людини, а її (або колективу) дії.

Об'єктом дії права як ідеологічної сили, навпаки, є свідомість людей, і результати дії права як засобу виховання локалізуються у сфері індивідуальної, групової, суспільної свідомості (світогляду, ідеології, психології тощо). І хоча в кінцевому результаті про реальні думки і почуття реальних особистостей можна судити лише за їх діями, тут зміст, характер, форма поведінки (індивідуальної, групової, суспільної) є проявами результатів виховної дії права, а не виступають як самі ці результати. Проте, констатують автори, набагато складнішим за визначення характеру дії права є інше — встановити те, що об'єкти, явища, процеси, про які йдеться, є результатами дії саме права і що, отже, за ними можна судити про ефективність правових приписів. Вони визнають, що наразі державні органи і юридична наука не мають достатніх відомостей про результативність багатьох норм права, через те, що складно встановити, які якісні процеси (явища) і в яких кількісних показниках означають результат дії цієї правової норми.

В. М. Кудрявцев і співавтори пропонують далі розрізняти ефективність на двох рівнях: а) юридичну ефективність правової норми, що характеризується відповідністю поведінки адресатів правової норми з поведінкою, що зазначена в нормі; б) соціальну ефективність правової норми, еталоном оцінки якої є, як правило, не сама правомірна поведінка її адресатів, а більш віддалена соціальна ціль, що перебувають за безпосередньою сферою правового регулювання. При цьому вирішальним у системі управління є вивчення соціальної ефективності правових норм. Крім того, деякі автори розглядають ефективність правових норм як їх дієвість лише за забезпеченням відповідної бажаної поведінки.

Нарешті, дані автори розглядають співвідношення поняття ефективності правових норм із поняттями «корисність»

та «економічність дії норми». При цьому вони зауважують: той факт, що найменші затрати звичайно оцінюють як дещо бажане, саме собою не трансформує їх у ціль правової діяльності. Визначення затрат характеризує, як правило, не ціль, а засоби її досягнення. Ціль не обов'язково повинна бути економічно вигідною, тоді як для засобів ця вимога є незаперечною. Сенса управління не в тому, щоб не ставити «дорогих» цілей, а в тому, щоб досягати їх мінімальними засобами. У конкретних умовах може виникнути потреба оцінити всі властивості дії правових норм: ефективність, корисність та економічність, а також їх соціальну цінність у синтезованому вигляді, в цілому. Таку універсальну, комплексну синтезовану властивість дії правових норм автори пропонують називати оптимальністю.

Водночас вони зазначають, що у більшості випадків немає необхідності проводити надскладні дослідження ефективності правових норм у широкому сенсі, звичайно виникає потреба дослідити не всі властивості дії правового встановлення, а лише якусь конкретну властивість [21].

Варто ще звернути увагу на зауваження з приводу дослідження проблеми ефективності в праві, висловлене В. М. Протасовим. Наприкінці 60-х—на початку 70-х років, зазначає автор, правові явища стали інтенсивно вивчатися під кутом зору їх ефективності. Впродовж наступних 15 років на цю тему і в загальній теорії права, і в галузевих юридичних науках з'явилося чимало наукових статей, монографій, дисертаційних праць. Однак приблизно на середину 80-х років цей «бум» пішов на спад. Причиною цього автор вважає саму логіку розвитку юридичної науки, що вимагала вийти за межі права як замкненого в собі явища. Не випадково становлення теорії ефективності співпало в часі з розвитком ідеї механізму правового регулювання, а в подальшому — правової системи. А цей підхід закономірно веде до необхідності якісної та кількісної оцінки результативності функціонуючої правової системи.

Разом з тим, причини зниження інтенсивності досліджень ефективності у сфері права В. М. Протасов убачає, по-перше, у перебільшенні очікувань, які покладали-

ся на нову теорію, в тому, що нова проблема виявилася значно складнішою, ніж здавалося на перших підступах до неї. По-друге, дослідження ефективності правової системи наштовхнулося на загальну неефективність економічної та політичної структур суспільства, неефективність середовища, в якому діяло право. А наступні істотні перетворення в суспільстві поставили перед ученими низку принципово нових завдань.

До цього необхідно додати, що однією з головних причин зниження інтенсивності досліджень проблеми ефективності права виявилася відсутність загальноприйнятого поняття права, про що свідчить поява у 90-ті роки нових підходів до праворозуміння і різноманітних визначень поняття права.

Попри комплексний погляд на проблему ефективності дії правових норм, запропонований у праці В. М. Кудрявцева із співавторами, ознайомлення з нею та іншими працями з цієї проблематики переконує в тому, що чіткості в методологічних підходах до визначення ефективності дії закону теорія права досі не отримала. Фактично більшість авторів зводить проблему визначення поняття ефективності дії закону (норми права, приписів тощо) до відношення «ціль — результат», де ціль закону співвідноситься з тими чи тими наслідками його дії. Однак таке відношення є поверховим спрощенням дійсності, оскільки цільове відношення включає ще й таку важливу ланку, як «засіб».

У цьому, на нашу думку, виявляються методологічні вади у дослідженнях ефективності, а саме, недооцінка ефективності економічної та політичної структур суспільства, неефективність середовища, в якому діяло право, про які пише В. М. Протасов.

«Ціль — засіб — результат (реалізована ціль)» — саме таким є дійсно *цільове відношення*, в якому закон не автоматично діє, породжуючи наслідки, а реалізується в певних умовах, що містять у собі як протидію, так і засоби його перетворення з можливості у дійсність. Проте автори «не помічають» проблеми визначення умов, необхідних для забезпечення ефективної дії закону, який не діє ефективно сам по собі, автоматично,

а має бути спочатку *запроваджений* у систему законодавства, де його ефективна дія повинна бути *забезпечена* у той чи інший спосіб.

В. М. Кудрявцев з іншими авторами частково розглянули поняття *засоби* реалізації цілі, коли вели мову про забезпечення економічності дії правової норми. Також вони вказували на неоднорідність умов, в яких діє правова норма, наявність сприятливих і несприятливих, протидіючих умов, що, відповідно, підвищують або зменшують ефективність дії норми. Це мало б наптовхнути авторів на думку про необхідність використання перших і нейтралізації других у процесі запровадження прийнятого законодавчого акта в систему чинного законодавства. Інакше кажучи, вийти на визначення певних умов як *засоби* для реалізації передбаченої законом цілі, переведення його з можливості в дійсність.

Не зробивши цього, дослідники «не помічають» важливої проблеми і не знаходять місця в теорії права для аналізу значної сфери юридичної діяльності, підпорядкованої практичному визначенню *засобів* реалізації закону за його появи у правовій системі, тобто умов, які мають бути прилаштовані, змінені або створені для дії закону. Звідси й та прогалина у розумінні правового процесу, про яку було сказано вище, а саме — відсутність уявлень про такий момент зазначеного процесу, який опосередковує

перехід від процесу правотворчості до реалізації права, від закону, норми до наслідків їх дії.

Так, характеризуючи оптимальність як якісну рису юридичної процедури та її співвідношення з ефективністю останньої, В. М. Протасов зазначає, що ефективність має дати оцінку роботі системи, рівню її функціонування, вона характеризує роботу системи «на виході». Оптимальність же більше пов'язана з вирішенням практичних проблем функціонування системи і в цьому сенсі є більш «заземленою», наближеною до реальності категорією. Ефективність через порівняння цілі та результату характеризує відношення «властивості системи — ціль». Оптимальність йде в систему глибше: вона має справу зі складом і структурою, дає змогу досягти організаційної досконалості системи, а також найкращої для неї інфраструктури. Оптимізація відношень системи із зовнішнім середовищем не лише полягає у підлаштуванні системи під зовнішні умови, а й передбачає активну дію на них системи [22].

Цим зауваженням, власне, й обмежується автор, не звертаючись до питання, які саме умови і яким чином вони мають бути підлаштовані під дію на них нормативної системи. Проте більш детальне дослідження названого вище моменту правового процесу є темою окремого дослідження.

ПРИМІТКИ

1. Див.: Исполнение законов. «Круглый стол» журнала «Советское государство и право» // Советское государство и право. — 1991. — № 6—7.
2. Гойман В. И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях / В. И. Гойман // Советское государство и право. — 1981. — № 12. — С. 12.
3. Оніщенко Н. М. Механізм зближення національних правових систем в контексті гармонізації правової системи України. Третє юридичне читання : матер. Міжнар. наук. конф. (25—26 квітня 2007 р.) / Н. М. Оніщенко. — К. : Вид-во НПУ ім. Драгоманова, 2007. — Т. 1. — С. 26.
4. Оніщенко Н. М. Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи : монографія / Н. М. Оніщенко ; відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — С. 85.
5. Проблеми ефективності законодавства. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1995. — 232 с.
6. Кравченко М. Г. Загальні закономірності реалізації закону: поняття, суть і ознаки / М. Г. Кравченко // Держава і право. — 2010. — Вип. 49. — С. 50—55.
7. Эффективность действия правовых норм. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. — С. 21—23.
8. Там само. — С. 25.
9. Там само. — С. 26.

10. Сіренко В. Ф. Законодавство і закон (методологічні підходи до визначення ефективності законодавства) / В. Ф. Сіренко, О. І. Ющик // Вісник Академії правових наук України. — 1994. — № 2. — С. 13—21.
11. Там само. — С. 16—17.
12. Там само.
13. Там само. — С. 20.
14. Там само.
15. Там само. — С. 21.
16. Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2009. — № 4. — С. 254—261.
17. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма / П. М. Рабинович. — Л., 1979. — С. 83.
18. Эффективность действия правовых норм. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. — С. 120.
19. Там само. — С. 34—37.
20. Там само. — С. 36.
21. Там само. — С. 47—48.
22. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. — М. : Юрид. лит., 1991. — С. 58.

Теплюк Михаил. Эффективность действия закона и условия его обеспечения: некоторые вопросы теории.

В статье рассматриваются вопросы эффективности законодательства, соотношения этого понятия с другими категориями — оптимальности, правильности, обоснованности, а также вопросы уровней эффективности действия закона и средств его реализации, то есть условий, которые должны быть приспособлены, изменены или созданы для обеспечения эффективного действия закона.

Ключевые слова: законодательство, закон, действие закона, эффективность закона, условия действия закона.

Терпук Мучайло. An efficiency of an action of a law and conditions of providing it: some questions of the theory.

The article deals with questions of an efficiency of legislation, correlating this notion with other categories — optimality, correctness, relevance, and also questions of levels of efficiency of an action of a law and means of implementing it, i.e. the conditions, which must be adjusted, changed or created to provide an effective action of a law.

Key words: a legislation, a law, an action of a law, an efficiency of a law, conditions of an action of a law.