

УДК 342.5; 35.08:352(477)

А. О. Нечипоренко

аспірант кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ОСНОВА РОЗВИТКУ І ВДОСКОНАЛЕННЯ СУСПІЛЬСТВА

Становлення громадянського суспільства та побудова демократичної, соціальної, правової держави зумовлюють необхідність всебічного дослідження та наукового осмислення пов'язаних із цим складним і суперечливим процесом проблем правотворення та державотворення. Надзвичайно важливого значення набуває проблема ефективності законодавства, вирішення якої потребує вивчення існуючих в юридичній літературі підходів до визначення поняття та змісту ефективності законодавства, з'ясування умов, критеріїв та шляхів його підвищення. На цей час усі спроби і намагання визначити поняття «ефективність законодавства» завершуються констатуванням того факту, що ця проблематика є багатоаспектною та надзвичайно складною, не може бути вирішена однозначно, та є відображенням динамічного розвитку, трансформації суспільства.

Ключові слова: ефективність законодавства, ефективність права, дія права, дія закону.

Становление гражданского общества и построение демократического, социального, правового государства обуславливают необходимость всестороннего исследования и научного осмысления связанных с этими сложными и противоречивыми процессами проблем правотворчества и государства. Важное значение приобретает проблема эффективности законодательства, решение которой требует изучения существующих в юридической литературе подходов к определению понятия и содержания эффективности законодательства, выяснение условий, критериев и путей его повышения. В настоящее время все попытки определить понятие «эффективность законодательства» завершаются констатацией того факта, что данная проблематика является многоаспектной и чрезвычайно сложной, не может быть решена однозначно и является отражением динамического развития, трансформации общества.

Ключевые слова: эффективность законодательства, эффективность права, действие права, действие закона.

The formation of civil society and building of a state which is based on democratic, social and rule of law principles necessitate thorough research and scientific understanding of law and state formation problems which are related to these complex and contradictory process. The problem of the efficiency of legislation, resolution of which requires an investigation of current scientific approaches to its definition and content, clarifying the conditions, criteria and ways of its improvement is extremely important nowadays. At present time all the attempts of "efficiency of legislation" definition ending of the fact, that this subject is extremely complex and multifaceted, and cannot be solved unambiguously, and reflects the dynamic development and transformation of society.

Keywords: efficiency of legislation, efficiency of law, effect of law, effect of normative-legal act.

Набуття незалежності ознаменувало початок якісно нового етапу державно-правового розвитку України. Становлення громадянського суспільства та побудова демократичної, соціальної, правової держави зумовлюють необхідність всебічного дослідження та наукового осмислення, пов'язаних із цим складним і су-

перечливим процесом проблем правотворення та державотворення.

Розвиток правової системи України супроводжується інтенсивною нормотворчою діяльністю на всіх рівнях нашої держави – починаючи із законотворчості Верховної Ради України і до творення локальних нормативно-правових актів

органами місцевого самоврядування [14, с. 20]. При цьому як теоретики, так і практики відзначають недосконалість існуючої нормативно-правової бази. Однією із основних причин цього є неспроможність чинних нормативно-правових актів належним чином регулювати існуючі суспільні відносини. Відтак надзвичайно важливого науково-теоретичного і прикладного значення набуває проблема ефективності законодавства, вирішення якої потребує вивчення існуючих в юридичній літературі підходів до визначення поняття та змісту ефективності законодавства, з'ясування умов, критеріїв та шляхів його підвищення.

Теоретична основа вивчення проблем ефективності права і законодавства була закладена у 60 – 80 рр. ХХ ст. Означеним питанням присвячені наукові праці таких вітчизняних та зарубіжних учених, як М. В. Афанасьєва, С. В. Бобровник, В. В. Головченко, В. П. Казимирчук, В. В. Копейчиков, В. М. Кудрявцев, В. В. Лазарев, В. О. Леванський, А. В. Малько, В. С. Нерсенянц, В. І. Нікітінський, Н. М. Оніщенко, А. С. Пашков, С. В. Поленіна, П. М. Рабінович, І. С. Самощенко, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомиров, Л. С. Явич та ін.

Водночас на сьогодні означена проблема досі не має єдиних шляхів вирішення, що обумовлює необхідність подальших наукових пошуків та нового осмислення питання про забезпечення ефективності права і законодавства й визначає мету цієї статті.

Провідними ученими були висунуті та сформульовані концептуальні положення щодо поняття, факторів та показників ефективності, способів розрахунку дійсної та очікуваної ефективності. У поле зору дослідників також потрапили окремі аспекти ефективності права, дії права та закону (або нормативно-правових актів), ефективності механізму правового регулювання, правового впливу, правозастосування, спеціальних гарантій законності тощо. Однак сучасна наука вимушена констатувати той факт, що питання ефективності законодавства

залишається відкритим. Практично відсутні комплексні дослідження у цій сфері, які б враховували як зміну ідеологічних орієнтирів, так і методологічних підходів при вивченні проблематики ефективності законодавства.

Переважна більшість авторів відзначають особливу складність вивчення проблеми ефективності законодавства [2; 3; 4]. Зазвичай, це пояснюється принаймні двома причинами. По-перше, дана тематика є багатоглибкою та багатогранною, що зумовлює розмаїття підходів до її вирішення. По-друге, новітні методи та прийоми, які застосовуються в ході наукового вишукування у межах даної тематики, є недосконалими або недостатньо розробленими.

Так, сучасна юридична наука характеризується неоднотайністю при визначенні терміну, який позначає поняття «законодавство». Зокрема, в енциклопедичних джерелах можна знайти таке значення: законодавство – (сукупність) система нормативних актів (або законів), якими регулюються суспільні відносини [5, с. 499]. Деякі теоретики, при вивченні законодавчої діяльності, вважають за необхідне використовувати поняття «законодавство» як систему взаємопов'язаних нормативних правових актів вищої юридичної сили, що включають Конституцію, конституційні закони і закони [6, с. 14]. Натомість, інші науковці під законодавством розуміють систему всіх упорядкованих певним чином законів країни, а також міжнародних договорів ратифікованих парламентом. При цьому стверджують, що не обов'язково, щоб нормативні акти, які входять до системи законодавства, мали форму закону. Важливо, щоб у Конституції містилось посилення на них, як на такі, що мають силу закону [7, с. 402–403].

Відсутність чіткого доктринального підходу до визначення терміна «законодавство» досить часто стає передумовою неоднозначного його тлумачення органами і посадовими особами публічної влади. Таке різночитання призвело до

ухвалення Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. (справа про тлумачення терміна «законодавство»). У ньому зазначається, що під законодавством слід розуміти сукупність законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (статті 9, 19, 118, пункт 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості і специфіки суспільних відносин, що регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, в поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [8].

Вважаємо, що своїм рішенням, Конституційний Суд України підкреслив існування двох основних підходів до тлумачення терміна «законодавство»: 1) «вузького», відповідно до якого поняття «законодавство» ототожнюється із поняттям «закон»; 2) «широкого», який включає до складу законодавства як закони, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана парламентом, так і підзаконні нормативно-правові акти, прийняті в межах повноважень та відповідно до конституції і законів. На нашу думку, при характеристиці законодавства як одного з елементів явища правоутворення та інструменту соціально-правового регулювання важливо використовувати саме другий, так званий «широкий» підхід до його трактування.

У свою чергу, поняття «ефективність» походить від латинського «ефект», тобто результат, наслідок яких-небудь причин, дій [9, с. 825]. Виходячи з цього, в юридичній літературі сформувалося декілька підходів до розуміння ефективності законодавства.

Переважає більшість дослідників прирівнюють це поняття до дієвості, результативності, але не будь-якої, а заздалегідь закладеної, цільової, такої, що призводить до необхідного результату («юридичний» підхід) [10; 11; 12; 13; 14; 15]. Це значить, що оцінити ефективність закону (законодавства) можливо лише чітко уявляючи очікувані наслідки дії конкретного закону або конкретної правової норми, щоб мати можливість зіставити з ними фактично досягнутий результат. Відповідно збіг фактичного результату з ідеальним і є свідченням ефективності дії відповідного закону. При цьому автори даного підходу пояснюють, що визначення ефективності як співвідношення між результатом і ціллю характеризує загальний зміст явища, що розглядається. Таке зіставлення є не засобом для виміру ефективності, який можна використати для визначення ефективності законодавства, а лише – методологічною основою для такого виміру. Пошук критеріїв та показників ефективності, на їх думку, являє собою безперервний процес вивчення дієвості законодавства [15; 16].

Проте визначення ефективності закону (законодавства) як співвідношення між заздалегідь закладеними цілями та результатом дії, на нашу думку, є спрощеним та обмежує предмет аналізу фактичною результативністю нормотворчої діяльності держави (формування та застосування права).

На протигагу «юридичному», сформувався й інший («соціальний») підхід до розуміння ефективності законодавства [17; 18; 19; 20]. У зазначеному аспекті пропонується трактувати ефективність законодавства як міру збалансованості соціальних інтересів і забезпечення максимально можливої міри свободи. Прихильники такого розуміння стверджують, що соціальна ефективність закону вимірюється передусім тим, наскільки дієво він захищає інтереси кожної окремої особи, кожного прошарку та суспільства в цілому [19, с. 32, 33]. Со-

ціальна ефективність, з огляду на її духовне та соціальне значення для розвитку суспільства, на порядок вища від юридичної, яка передбачає лише формальне слідування нормативним приписам.

Зауважимо, що такий поділ є достатньо умовним. Очевидно, що у демократичній, правовій державі юридичний аспект ефективності законодавства повинен передбачати соціальний, а останній, у свою чергу являє собою більш широке поняття.

Деякі учені вважають, що йдеться не стільки про ефективність, скільки про якість закону (законодавства), конкретної норми, правового регулювання. Так, зокрема, Н. М. Оніщенко, аналізуючи проблеми ефективності, дає визначення якості закону. Зокрема, визначає останню як сукупність його сутнісних характеристик і здатність реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси [4]. М. І. Панов, характеризуючи кримінальний закон, розмірковує над тим, що якість закону є вельми широкою за обсягом та вміщує в собі з погляду його змісту різні ознаки (сторони або ж аспекти), що відображають сутність та особливості, які йому іманентні та якими він вирізняється з-поміж інших законів. Водночас, на думку науковця, якість закону завжди підкреслює його певну позитивну властивість, а саме його придатність, необхідність і корисність, які врешті-решт і зумовлюють ефективність у досягненні завдань цього закону [21, с. 37].

На основі аналізу визначень, що пропонуються вище, можна зробити висновки про те, що термін «якість» практично ототожнюється з терміном «ефективність». На нашу думку, таке зіставлення є некоректним. Термін «якість» тлумачиться як внутрішня визначеність явища, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; ступінь цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням; та чи інша характерна ознака, властивість, риса кого або чого-небудь [22, с. 1647]. Натомість

ефективність, як було зазначено раніше, являє собою результат, наслідок яких-небудь причин, дій [9, с. 825]. Слушно з цього приводу зауважує видатний вітчизняний учений В. В. Сташис. Автор перекопаний, що від якості законодавства, визначеності, точності й однозначності правових норм залежить ефективність його застосування [23, с. 11].

У світлі сучасного розуміння сутності закону ефективність законодавства розглядається як поєднання статичного аспекту ефективності, що визначає ступінь сталості регулятивного впливу правових норм; динамічного аспекту ефективності, який визначає можливості правового врахування суспільних змін; а також евристичного аспекту ефективності, що визначає можливості перспективного розвитку законодавства [18; 24; 25; 26]. Незважаючи на виокремлення в межах явища ефективності законодавства зазначених аспектів, вітчизняна юридична наука не містить єдиного всеохоплюючого визначення терміна, що позначає поняття «ефективність законодавства».

При цьому необхідно відзначити наявність великої кількості досліджень, присвячених виробленню методики визначення передумов, критеріїв, а також показників рівня ефективності законодавства, що базуються на математичному, статистичному, кібернетичному та інших методах [3; 27; 28]. Значний інтерес сьогодні викликають питання, пов'язані із визначенням шляхів та розробкою практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності законодавства у цілому або окремих його галузей, ефективності роботи парламенту, удосконаленням нормопроєктувальної техніки та технології прийняття нормативно-правових актів. Загалом можна стверджувати, що на даний час усі спроби і намагання визначити поняття «ефективність законодавства» завершуються констатуванням того факту, що дана проблематика є багатоаспектною та надзвичайно складною, не може бути вирішена одно-

значно, та є відображенням динамічного розвитку, трансформації суспільства.

У ході проваджуваного дослідження наша увага була зосереджена на пошуку визначення понять «ефективність», «ефективний», «дієвий». Неабиякий інтерес викликало тлумачення терміна «ефективний», що дається у «Тлумачному словнику живої великоруської мови». Так, видатний російський письменник, етнограф В. І. Даль зазначає, що термін «ефективний» означає не просто результат, наслідок, дію, а передусім моральну дію, враження, вплив; сильну, вражаючу дію на почуття [29, с. 1095]. У свою чергу, термін «дієвий» роз'яснюється автором досить стисло як діючий [30, с. 703].

Підтримуємо точку зору, згідно з якою проблема ефективності законодавства, його результативності може і повинна розглядатися в кількох площинах. У такому разі потрібно враховувати внутрішній, національний аспект і зовнішній, навіть зовнішньоінтеграційний, пов'язаний з імплементацією в законодавство України міжнародних стандартів [4; 19, с. 31].

При вирішенні питання, що стосується розуміння та пояснення поняття «ефективність законодавства», необхідно враховувати: 1) те, що трактування ефективності законодавства пов'язується із середовищем дії права, під яким розумі-

ють взаємодію багатьох складових – стану економіки, політичного режиму, правової політики, якості законодавства, ефективності роботи публічно-владних органів і установ; 2) взаємопроникнення та взаємодія цих та інших факторів, впливає на формування середовища, що визначає правомірність дій держави, суспільства та індивіда; 3) широке тлумачення терміна правоутворення.

Таким чином, на нашу думку, ефективність законодавства являє собою не просте співвідношення між заздалегідь закладеними цілями і фактичним результатом. Натомість, ефективність законодавства пронизує всі етапи правоутворення, що поєднують елементи спонтанного (загальносоціального) і планомірно-раціонального (формування права). Відтак ефективність законодавства виявляється не лише у фактичному («юридичному») або «соціальному» (здатність врегульовувати суспільні відносини) впливі, а насамперед являє собою моральний або вплив на формування правосвідомості і на її основі правової культури народу (як посадових і службових осіб, так і різних прошарків населення, окремих громадян). Саме така складна, комплексна характеристика такого явища, як «ефективність законодавства», потребує подальшого глибокого і всебічного наукового дослідження.

Література

1. Косович В. Якість нормативно-правових актів України: загальнотеоретична характеристика / В. Косович // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юридична, 2012. – Вип. 55. – С. 20–27.
2. Афанасьєва М. Телеологічний та технологічний критерії ефективності виборчого законодавства / М. Афанасьєва // Вісн. ЦВК. – № 2(19). – 2010. – С. 72–76.
3. Бірченко Ю.І. Деякі критерії оцінки якості та ефективності оцінки нормативно-правових актів / Ю.І. Бірченко // Наук. зап. Т. 26. Юридичні науки. – 2004. – С. 9–14.
4. Оніщенко Н.М. Гармонізація правової системи України: основні напрями та тенденції [Електронний ресурс] / Н.М. Оніщенко // Юрид. газ. – 2006. – 28 верес. (№ 18/78). – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/article/383/>.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 2. – 744 с.
6. Нисневич Ю. А. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ : учеб. пособ. для студ. вуз. / Ю. А. Нисневич, В. М. Платонов, Д. Е. Слизовский. – М. : Аспект Пресс, 2007. – 285 с.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2007. – 840 с.

8. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміна «законодавство») // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 32. – С. 59.
9. Словарь иностранных слов / [под ред. И. В. Лехина и др.]. – 5-е изд. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1954. – 853 с.
10. Копейчиков В. В. Советское государство и эффективность управления / В. В. Копейчиков. – Киев : Вища шк., 1977. – 36 с.
11. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
12. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов: Вопросы теории / В. В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.
13. Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права / В. И. Никитинский, В. Н. Кудрявцев, Р. З. Лившиц. – М. : Юрид. лит., 1971. – 280 с.
14. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства / С. В. Поленина ; под ред. Я. А. Куник. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1993. – 56 с.
15. Право и политика современной России / Г. В. Мальцев, Е. А. Лукашева, В. С. Нерсесянц та ін. – М. : Былина, 1996. – 215 с.
16. Рабінович П. М. Ефективність юридичних гарантій законності: до методики їх виявлення / П. М. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 1 (60) – С. 17–27.
17. Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, С. В. Бобровник, В. В. Головченко та ін. – К. : Наук. думка, 1995. – 232 с.
18. Корнієнко В. В. Відмінні і спільні риси ефективності права та ефективності законодавства / В. В. Корнієнко // Митна справа. – 2011. – ч. 2. – № 4(76). – С. 357–360.
19. Матвеева Ю. І. Соціальна ефективність правових норм / Ю. І. Матвеева // Наук. зап. Т. 53. Юридичні науки. – 2006. – С. 31–35.
20. Пашков А. С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А. С. Пашков, Л. С. Явич // Сов. государство и право. – 1970. – № 3. – С. 40–48.
21. Панов Н. И. Качество закона об уголовной ответственности и проблема точности правовых норм / Н. И. Панов // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., 15 трав. 2009 р. / редкол. : В. І. Борисов (голов. ред.). – Х. : Право, 2009. – С. 30–38.
22. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
23. Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матеріали наук. конф., 15 трав. 2009 р. / редкол. В. І. Борисов (гол. ред.) та ін. – Х. : Право, 2009. – 304 с.
24. Дія права: інтегративний аспект : монографія / Ю. С. Шемшученко, Н. М. Оніщенко, Є. Б. Кубко та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 360 с.
25. Лопушанський А. А. Роль законотворчості у підвищенні ефективності правової політики / А. А. Лопушанський // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 89–94.
26. Сидор В. Д. Проблеми ефективності земельного законодавства України / В. Д. Сидор // Учен. зап. Таврич. нац. ун-та ім. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2011. Т. 24 (63). – № 1. – С. 143–150.
27. Кантаржиев А. А. Применение методов кибернетики в исследовании механизма правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. А. Кантаржиев ; науч. рук. В. П. Казимирчук ; Акад. наук СССР. Ин-т гос-ва и права ; Юрид. фак-т Софийского гос. ун-та. – М. ; София, 1975. – 20 с.
28. Леванский В. А. Моделирование в социально-правовых исследованиях / В. А. Леванский. – АН СССР. Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1986. – 158 с.
29. Даль В. И. Толковый словарь великорусского языка : Современное написание : в 4 т. Т. 4 : Р – Я / В. И. Даль. – М. : ООО «Изд-во АСТ»: ООО «Изд-во „Астрель”», 2003. – 1144 с.
30. Даль В. И. Толковый словарь великорусского языка : Современное написание : в 4 т. Т. 1 : А – З / В. И. Даль. – М. : ООО «Изд-во АСТ»: ООО «Изд-во „Астрель”», 2003. – 1158 с.