

Тимченко Г. В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри галузевих юридичних дисциплін

Бердянського інституту державного та муніципального управління

Класичного приватного університету

## РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ «ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА» ТА «ЕФЕКТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО»

**Анотація.** У статті обґрунтовується необхідність розмежування понять «ефективне законодавство» та «ефективність законодавства». Автор зазначає, що в поняття «ефективне законодавство» потрібно вкладала передусім його якісну характеристику, тобто дати відповідь на запитання «яке?», а в поняття «ефективність законодавства» – кількісну, тобто дати відповідь на запитання «якою мірою?».

**Ключові слова:** ефективність законодавства, ефективне законодавство, ефективність дії законодавства, ефективність та оптимальність.

**Постановка проблеми.** Законодавство є основою державного й суспільного життя, без нього неможливі проведення економічних, політичних, соціальних та інших перетворень, а також інтеграція нашої країни до Європейського Союзу. Відтак важливого науково-теоретичного й практичного значення набуває сьогодні проблема ефективності законодавства. Слід зазначити, що в юридичній науці поки що не вироблено єдиного підходу до розкриття поняття ефективності в праві в цілому й ефективності законодавства зокрема. Незважаючи на певну схожість у поглядах за низкою позицій, багато питань розв'язуються неоднозначно, мають дискусійний характер, а отже, потребують переосмислення й доповнення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зокрема, у науковій літературі обговорюється питання про необхідність розмежувати ефективність механізму дії правової норми та ефективність правової норми, іншими словами ефективність правових норм у статичній та динамічній. Так, Ф. Фаткулін заперечує можливість дослідження ефективності правової норми в статичній, тобто без механізму її дії, оскільки, на його думку, механізм дії правової норми не можна відокремлювати від її форми та змісту, а тому його ефективність ніяк не може бути відокремлена від ефективності правової норми. На отримання суспільно корисного результату однаково спрямовані й зміст, і механізм функціонування норм права. Статичний стан цих норм утворює лише одну сторону реального суспільного життя, іншу її сторону складають певні фактичні відносини між членами суспільства. Це нерозривна єдність двох діалектично взаємозв'язаних явищ правової дійсності. Без сукупного аналізу цих явищ не можна правильно судити про ступінь ефективності ні окремих юридичних норм, ні їхніх груп [1, с. 28–29].

Н. Нікітінський, навпаки, пропонує «розмежувати ефективність механізму дії правової норми, що покликаний забезпечити певну поведінку людей та ефективність правової норми, еталоном оцінки якої є соціальна мета норми, а не засоби обрані для її досягнення» [2, с. 19]. Далі авторський колектив монографії «Ефективність правових норм» уточнює це положення: «Говорячи про ефективність правових норм, ми завжди мали й маємо на увазі не внутрішню якість правових приписів, а певну властивість їх дії» [3, с. 25].

І. Іконицька у свою чергу зазначає, що системний підхід до вивчення права можливий у двох аспектах: статичному (нормативному) і динамічному (соціальному). Для нормального та ефективного функціонування правової системи в динаміці, де вона виступає регулятором суспільних відносин, необхідно, щоб статична правова система відповідала вимогам функціональної системи. Для цього вона повинна бути відповідним чином запрограмована у своєму статичному стані. Первинний аналіз норм у статичній формі може дати картину зв'язків, що склалися, взаємозалежностей, цілісності або неповноти елементів цієї правової системи і їх взаємодії в загальній системі соціального права. Однак оцінити «якість» правових норм можна тільки в процесі переведення системи в цілому або окремих її елементів зі стану статичності у стан динаміки. При цьому І. Іконицька виходить з того, що ознакою, яка характеризує правову норму в статичній формі, є оптимальність. Остання включає насамперед організаційну досконалість системи правових норм, внутрішню узгодженість і збалансованість всіх її елементів. До умов оптимальності норм належить віддзеркалення в них політичних та соціально-економічних потреб суспільства, достатній ступінь нормативної узагальненості, зв'язок цієї норми з іншими нормами та інститутами тощо; а в динаміці – ефективність [4, с. 17–42]. На необхідність розмежувати ці поняття вказується й колективом авторів книги «Ефективність застосування кримінального закону»: «правильним є розрізнення оптимальності норми та ефективності діяльності з її застосування» [5, с. 4].

З огляду на це науковці обґрунтовують виділення прогнозованої (проектної, потенційної) або теоретичної ефективності. Так, Е. Шикін зазначає, що в оптимальній нормі права потенційно закладена її ефективність, яка може реалізуватися за наявності певних умов [6, с. 104].

В. Федосова вважає, що за відсутності емпіричних даних та необхідності оцінки ступеня досконалості правових приписів краще визнавати й визначати потенційну ефективність норм права, тобто їх здатність і придатність здійснювати за допомогою специфічних юридичних прийомів та способів максимально можливу позитивну дію на суспільні відносини. При цьому автор виходить із того, що потрібно відрізнити ефективність механізму забезпечення державно-правових норм та ефект дії державно-правової норми [7, с. 32–33].

В. Сирих у свою чергу стверджує, що іноді виникає потреба визначити теоретичну (проектну), прогнозовану ефективність правових норм, оскільки немає фактичних, реальних результатів їх дії або не видається можливим їх встановити. У такому випадку науковець припускає два варіанти визначення теоретичної ефективності норм права: 1) визнати чинні норми права ефективними, оскільки відсутні які-небудь дані про їх неефективну дію; 2) спробувати виявити додаткові критерії, котрі б дозволяли судити про ступінь ефективності досліджуваних норм і за відсутності відомостей про результати їх фактич-

ної дії. Ефективність як внутрішня властивість норми права породжується, зумовлюється іншими її властивостями, якостями, її безпосереднім змістом. Оскільки досконалість форми та змісту норми права є необхідною умовою її ефективної дії, можна виявити певні ознаки, властивості норм права, без яких їх дія не може бути ефективною. Констатуємо інтенсивність прояву таких ознак у досліджуваних норм, у подальшому можна зробити достовірний висновок про ступінь їхньої ефективності [8, с. 11–13].

Формулювання мети статті. З огляду на вищезазначену мету дослідження – обґрунтувати необхідність розмежування й дати визначення поняттям «ефективність законодавства» та «ефективне законодавство».

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз представлених концепцій дозволив нам зробити висновок, що під час вивчення проблеми ефективності законодавства потрібно насамперед дослідити зміст таких понять, як «ефективність» та «ефективний». Дехто з авторів необґрунтовано змішує ці поняття. Наприклад, аналіз визначення ефективності правових норм, яке запропонували Ф. Фаткулін та Л. Чулюкін [1, с. 26], дозволяє нам зробити висновок, що мова йде скоріше не про ефективність, а про ефективні правові норми.

У тлумачному словнику, слово «ефективний» розглядається як такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект або викликає ефект, тобто результативний, дієвий, здатний створити цей результат; у свою чергу «ефективність» – це характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості [9, с. 358]. Ця характеристика виражається в числовому або іншому значенні, що показує ступінь досягнення результату. Отже, якщо ми бажаємо розкрити зміст поняття «ефективний» стосовно якого-небудь пристрою, об'єкта чи явища, то повинні передусім відповісти на запитання «який?», тобто дати йому перш за все якісну характеристику; а розкриття змісту поняття «ефективність» передбачає відповідь на запитання «якою мірою?», тобто дати досліджуваному об'єктові кількісну характеристику.

Проте, як слушно зазначається в юридичній літературі, сам по собі семантичний аналіз не дає можливості виявити значення розгляданих термінів; воно може бути з'ясоване лише в контексті його функціонального використання у відповідній галузі знань. Слова не мають якого-небудь значення самі по собі, вони набувають своїх значень, будучи частиною теоретичної системи [10, с. 5]. Кожне правове явище має притаманні тільки йому особливості, і вони не можуть не вплинути на зміст тлумачення ефективності. Тому нам потрібно розкрити зміст таких понять, як «ефективне законодавство» та «ефективність законодавства».

У зв'язку із цим необхідно дати відповідь на таке питання: «Чи взагалі можна розкрити зміст поняття «ефективне законодавство» й визначити (виміряти) «ефективність законодавства»?». Адже в юридичній літературі висловлюється думка, що ефективність великих підсистем правових приписів, а тим більше ефективність права (законодавства) у цілому не може бути виявлена й виміряна емпіричними методами, вона визначається лише суспільно-історичною практикою, і в сучасних умовах реальним можна вважати лише завдання вимірювання ефективності окремих правових норм та їх невеликих груп [2, с. 33]. Відповідаючи на це запитання ствердно, ми погоджуємося з тим, що наведене твердження не можна беззастережно сприймати: телеологічний аналіз права, а відтак і законодавства, є необхідною передумовою вивчення його ефективності,

оскільки, не з'ясувавши мети, яка ставиться перед правом (законодавством), ми не можемо судити про її досягнення [5, с. 164–165].

Отже, у загальному вигляді ефективне законодавство ми розуміємо як таке законодавство, котре здатне привести до потрібних результатів, викликає найбільший ефект; а його ефективність ми визначаємо як рівень досягнення потрібного ефекту, результату. Для того, щоб розкрити зміст поняття «ефективне законодавство», необхідно з'ясувати його основні ознаки, властивості.

Необхідною властивістю, основною ознакою ефективності будь-якого об'єкта, пристрою або процесу, відповідно, і законодавства, є його якість.

На цю обставину вже звертали увагу в науковій літературі, зокрема радянських часів. Так, А. Ларін, зазначає, що кримінально-процесуальний закон можна вважати ефективним, оскільки: 1) у цілому і в складових своїх частинах (розділах, главах, статтях, розпорядженнях, термінах) він відповідає соціальним потребам, що знаходять вираз у цілях і принципах кримінального судочинства, у загальних принципах соціалістичного права та комуністичної моральності; 2) забезпечує регулятивну дію на пов'язані з провадженням у кримінальній справі суспільні відносини, які можуть і повинні бути впорядковані правовими засобами; 3) вільний від суперечностей, диспропорцій, прогалин. При цьому відповідність принципам та цілям права й моральності, гарантованість і здійсненність, несуперечність – це не умови, не зовнішні чинники ефективності права, а її невід'ємні властивості. Міра їх розвитку є мірою ефективності закону [11, с. 178, 209].

Таким чином, можемо констатувати, що під ефективним кримінально-процесуальним законом науковець пропонує розуміти його якість. Проте виділені ним вимоги щодо якості законодавства не можна вважати повними.

На проблему якості закону (проте не як на невід'ємну властивість, а як на необхідну причину, умову його ефективності) звертає увагу С. Полєніна: якість закону необхідно розглядати у трьох площинах, а саме: соціальній, політичній і юридичній [12].

Не заперечуючи вищезазначене, ми приєднуємося до тієї точки зору, що якість законодавства доречно досліджувати у двох аспектах: форми та змісту. Такий підхід до вивчення якості закону запропонувала О. Сірих. На її думку, властивості, що є складниками якості закону, поділяються на два основні види: властивості, що характеризують закон як джерело права, і властивості, що характеризують змістовний аспект якості закону. Якісна визначеність закону як джерела права характеризується трьома родовими атрибутами й чотирма видовими атрибутами. Відсутність хоча б одного з атрибутів закону (родових або видових) означає, що досліджуваний акт не володіє якістю закону, а є різновидом правотворчих помилок, правопорушень тощо. Наявність у законі всієї сукупності властивостей, властивих йому як джерелу права, характеризує його як форму зовнішнього виразу норм права, що містяться в ньому, надає їм загальнообов'язкового статусу регуляторів суспільних відносин. Властивості ж закону, що характеризують якість його змісту, О. Сірих пропонує розглядати в чотирьох аспектах: логічному, мовному, юридичному та соціальному. Ми погоджуємося із твердженням, що така класифікація відображає різні, не дотичні один до одного аспекти якості закону і є повною, а закон, що володіє всією сукупністю притаманних йому як джерелу права властивостей, а також властивостей, що характеризують його зміст, є законом належної якості [13, с. 39–56, 72].

Отже, основною ознакою ефективного законодавства є його якість. Але законодавство буде вважатися якісним тільки в тому випадку, якщо воно буде являти собою не просту сукупність якісних законів, а їх узгоджену систему. Таким чином, ефективне законодавство – це насамперед узгоджена система якісних законів, що здатна привести до потрібних результатів, здатна створити цей результат.

Відтак наступною невід’ємною властивістю, атрибутом ефективного законодавства є досягнутий результат, ефект. Під результатом, найбільшим ефектом розуміли досягнення мети, котра визначається законодавцем, а під ефективністю – рівень її досягнення. За радянських часів, коли вважалося, що законодавчі приписи не можуть переслідувати антисоціальних цілей, такий підхід був єдиною можливістю. На нашу думку, на сучасному етапі розвитку держави та права, правової науки таке абстрактне визначення є неприйнятним.

Слушним із цього приводу є твердження В. Прозорова: при такому вузькопрагматичному підході правове регулювання розглядається лише як засіб досягнення тих або інших цілей, а процес цілеспрямованості правового регулювання сприймається як якась даність і взагалі до уваги не береться. Цілі правового регулювання свідомо виводяться із зони критичного аналізу й є абсолютним критерієм, еталоном їхньої ефективності; передбачається, що кожна окрема норма ставить перед собою виключно соціально-позитивні цілі, причому в кожному випадку вона має оптимальну для цих соціальних умов і абсолютно точну з погляду прогнозованих і бажаних перспектив розвитку суспільства конкретну мету. Проте саме цього ніколи не було, немає й зараз і, очевидно, не буде надалі. Якщо задані політикою цілі правового регулювання фактично не відповідають соціальним потребам суспільства, то саме правове регулювання відносин, як правило, не може мати позитивних значень соціальної ефективності. Більше того, чим вищим у такій ситуації буде рівень інструментальної ефективності правового регулювання, тим гірше для суспільства в цілому. Можна, звичайно, вивчати інструментальну ефективність правового регулювання, але така діяльність об’єктивно буде спрямована лише на те, щоб прискорити рух обраним шляхом, незалежно від того, куди він веде [14, с. 109–114].

Отже, у зміст поняття «ефективне законодавство» (як і будь-якого іншого правового явища) не варто включати абстрактне поняття мети, а необхідно чітко її визначити, зокрема, через з’ясування соціального призначення законодавства. Мета як абстрактне поняття може бути взята за основу під час визначення поняття ефективної норми права, оскільки остання, як слушно зазначається в науковій літературі, має свої приватні цілі, котрі не ідентичні цілям окремого закону або законодавства в цілому [5, с. 164–165].

Водночас ми не погоджуємось із твердженням, відповідно до якого інструменталістський підхід до законодавства (права) як до засобу управління суспільством, що був цілком природним для радянського періоду, не відповідає новому типу нормативно-правового регулювання, цілям і завданням пострадянського законодавства [15, с. 501]. Адже законодавство як основна форма вираження та закріплення правових приписів завжди виконувало, виконує й виконуватиме роль специфічного знаряддя, інструменту державного управління та контролю над соціальними процесами, дієвим інструментом соціально-економічних змін у суспільстві, основною метою якого є забезпечення організованості суспільного життя. Проте, з іншого боку, необхідно пам’ятати, що це інструмент не лише державного управління суспільством, але й, навпаки, саме громадянське суспільство через законодавчі приписи може активно впливати на діяльність державних органів та посадових осіб.

Таким чином, законодавство – інструмент, за допомогою якого суб’єкти суспільного життя можуть впливати один на одного, а цей взаємовплив здійснюється з метою задоволення їх інтересів, оскільки для матеріальних об’єктів, створених людиною, у тому числі й законодавства, головним є їх здатність задовольняти її потреби. На всіх етапах розвитку державно організованого суспільства законодавство слугувало інструментом задоволення тих чи інших інтересів, шляхом регулювання та охорони суспільних відносин. Відтак ефективне законодавство – це законодавство, що здатне бути інструментом задоволення тих чи інших інтересів суб’єктів суспільного життя.

У науковій літературі вже зверталась увага на необхідність вивчення категорії інтересу під час дослідження проблеми ефективності законодавства [11; 16; 17]. Зокрема Є. Губін зазначає, що під час вивчення будь-яких явищ суспільного життя, у тому числі й проблем ефективності законодавства, необхідно виходити із об’єктивних передумов виникнення цих явищ. Тому аналізові ефективності законодавства обов’язково повинне передувати попереднє вивчення таких питань, як поняття інтересу, вплив інтересів на ефективність законодавства, дія законодавства на інтереси різних суб’єктів, відповідність законодавства й конкретних норм права суспільним інтересам та ін. Виступаючи об’єктивною передумовою в процесі формування законодавства, інтереси є однією з обов’язкових умов його ефективності. При цьому ефективним можна визнати лише таке законодавство, котре відповідає інтересам усього суспільства, у якому закріплено правильне поєднання суспільних, колективних та особистих інтересів суб’єктів права [18, с. 23–25].

До аналогічного висновку дійшли й українські правознавці: «Під час визначення ефективності законодавства дуже важливо мати на увазі не цілі законодавства, а інтереси. На досягнення чийх інтересів спрямований конкретний нормативний акт, хто матиме найбільшу вигоду від його реалізації?» [19, с. 12]. В. Сіренко також стверджує, що інтерес, поєднуючи ціль і передбачуваний результат, може бути використаний для вимірювання ефективності законодавства як у загальному підході, так і в галузевому [19, с. 12].

Отже, метою законодавства в цілому чи будь-якого окремого закону є задоволення інтересів учасників правових відносин, а результатом – задоволений інтерес. Крім того, вважаємо, що під час розробки та прийняття законів, а також у ході дослідження проблеми ефективності законодавства слід насамперед з’ясувати, чий інтереси покликаний захищати, задовольняти той чи інший закон, і водночас дати відповідь на запитання, чий інтерес є панівним? Окрім того, ми вважаємо, що як інтерес, так і спосіб його задоволення повинні відповідати загальним принципам права та правової держави (свобода, справедливість, рівність, гуманізм, верховенство права й закону, правова визначеність, пропорційність, добросовісність тощо).

**Висновки.** Таким чином, ефективне законодавство – це узгоджена система якісних законів, за допомогою яких суб’єкти правових відносин реально можуть задовольняти свої інтереси відповідно до загальних принципів права та правової держави. У результаті введення цього поняття зникне необхідність говорити про ефективність у статичній та динамічній, тобто про ефективність закону та ефективність його дії. Поняття «ефективне законодавство» об’єднує в собі, на нашу думку, ефективність як у статичній, так і в динамічній, оскільки ним можна визначити як ідеальний стан об’єкта, так і законодавство, що характеризується високим рівнем ефективності. Стосовно розкриття сутності поняття «ефективність законодавства» варто зазначити таке: якщо в поняття «ефективне законодавство» ми вклали передусім його якісну характеристику, тобто дали відповідь на

запитання «яке?»), то його ефективність передбачає кількісний параметр. Відповідно, ефективність законодавства – це рівень задоволення інтересів суб'єктів правових відносин відповідно до загальних принципів права та правової держави. Встановивши ефективність законодавства, можемо визначити, наскільки воно ефективне. При цьому ефективність потрібно розглядати як системне явище, що має певні складові елементи.

Слід зазначити, що глибока, ґрунтовна розробка понять «ефективне законодавство» та «ефективність законодавства» не тільки відобразитиме певний рівень знань і забезпечуватиме подальший розвиток пізнавальної діяльності в цій сфері, але й сприятиме практичному вирішенню проблем, пов'язаних із формуванням та функціонуванням національної системи законодавства, підвищенню рівня її ефективності.

### Література:

1. Фаткуллин Ф.Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин. – Казань, 1977. – 119 с.
2. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права / В.И. Никитинский. – М. : Юрид. лит., 1971. – 248 с.
3. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 280 с.
4. Иконичкая И.А. Проблемы эффективности в земельном праве / И.А. Иконичкая. – М. : Наука, 1979. – 181 с.
5. Эффективность применения уголовного закона / [А.Д. Бойков, Г.Н. Борзенков, А.И. Васильев и др.] ; отв. ред. Н.Ф. Кузнецова, И.Б. Михайловская. – М. : Юрид. лит., 1973. – 208 с.
6. Шикин Е.П. Факторы, определяющие эффективность норм права / Е.П. Шикин // Советское государство и право. – 1973. – № 5. – С. 104–107.
7. Федосова В.А. Эффективность действия норм советского государственного права / В. А. Федосова. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1984. – 157 с.
8. Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / [В.В. Глазырин, В.Н. Зенков, В.П. Кашепов и др.] ; под ред. Ю.А. Тихомирова, В.М. Сырых. – М., 1997. – 149 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1736 с.
10. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В.А. Козлов. – Л., 1972. – 201 с.
11. Алексеева Л.Б. Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности / [Л.Б. Алексеева, А.М. Ларин, М.С. Строгович] ; отв. ред. В.М. Савицкий. – М. : Наука, 1979. – 319 с.
12. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства / С.В. Поленина. – М., 1993. – 57 с.
13. Сырых Е.В. Общие критерии качества закона : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Е.В. Сырых. – М., 2001. – 221 с.
14. Прозоров В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка / В.Ф. Прозоров. – М. : Юрид. лит., 1991. – 160 с.
15. Проблемы общей теории права и государства : [учебник для вузов] / [Н.В. Варламова, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева и др.] ; под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2006. – 832 с.
16. Скрыль С.А. Теоретические проблемы эффективности законодательства в сфере государственного управления : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С.А. Скрыль. – К., 2001. – 194 с.
17. Журавльов Д.В. Система трудового законодательства Украины : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Д.В. Журавльов. – Х., 2005. – 174 с.
18. Эффективность гражданского законодательства / [А.М. Белякова, С.Д. Бунтов, А.А. Бут и др.] ; под ред. В.П. Грибанова. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – 192 с.
19. Законодательство : проблемы эффективности / [В.Б. Авер'янов, С.В. Бобровник, В.В. Головченко та ін.] ; под ред. В.Б. Авер'янова, В.Н. Денисова, В.Ф. Сіренка, Я.М. Шевченка. – К. : Наукова думка, 1995. – 231 с.

### Тимченко А. В. Разграничение понятий «эффективность законодательства» и «эффективное законодательство»

**Аннотация.** В статье обосновывается необходимость разграничения понятий «эффективное законодательство» и «эффективность законодательства». Автор отмечает, что в понятие «эффективное законодательство» нужно вкладывать прежде всего его качественную характеристику, то есть дать ответ на вопрос «какое?», а в понятие «эффективность законодательства» – количественную, то есть дать ответ на вопрос «в какой мере?».

**Ключевые слова:** эффективность законодательства, эффективное законодательство, эффективность действия законодательства, оптимальность.

### Timchenko A. Distinction of concepts «legislation effectiveness» and «effective legislation»

**Summary.** This article contains justification of necessity of distinction of «effective legislation» and «legislation effectiveness». Author notes, that concept «effective legislation» covers primarily quality characteristic and answers the question «what kind?», but concept «legislation effectiveness» covers quantitative characteristic and answers the question «what measure?».

**Key words:** legislation effectiveness, effective legislation, effectiveness of legislation force, effectiveness and optimality.