

**Мазурик К. З.**

*кандидат юридичних наук,*

*Львівський кооперативний коледж економіки та права,  
викладач циклової комісії правознавчих дисциплін*

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНУ ТА КРИТЕРІЇ ЇЇ ОЦІНКИ**

**Ключові слова:** *закон, нормативно-правовий акт, оцінка ефективності закону, умови ефективності закону, суспільні відносини.*

**Keywords:** *law, legal act, evaluate the effectiveness of the law, the terms of the effectiveness of the law, public relations*

**Постановка проблеми.** Про ефективність закону свідчать результати суспільної практики, тобто коли їх реалізація дає позитивні результати, сприяє досягненню поставленої мети. Тому дослідження ефективності закону і пошуки реальних шляхів посилення її позитивного впливу на суспільні відносини залишаються одними з актуальних завдань юридичної науки.

Так, М. І. Абдулаєв зазначає: “Розвиток та ефективна реалізація права досягається тільки тоді, коли є внутрішня узгодженість його складових елементів, в тому числі та в першу чергу самих норм права” [1, 148]. В. Г. Афанасьєв розуміє 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 [2, 70]. В. В. Цветков розуміє ефективність, як складне явище, яке визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів [3, 130]. В. М. Кудрявцев та В. В. Глазирін розуміють під ефективністю законодавства його результативність, ступінь досягнення соціальних цілей, сформульованих нормою права [4, 42].

Найбільш поширеним визначенням ефективності є розуміння її як “співвідношення між фактичним результатом дії правових норм та тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті” [4, 22]. Подібне визначення існує і для позначення ефективності законодавства [5, 4]. Основним критерієм оцінки ефективності правової норми та закону, за таким підходом, є ціль правової норми [4, 22] або ціль закону. Вчені, які досліджують ефективність правових норм окремих галузей права, вважають, що практичний вимір ефективності закону закладений у чіткому виконанні вимог законодавства [6, 87–89; 7, 17–18]. Існують також і багато інших розумінь ефективності правових норм та закону.

З погляду В. М. Сирих, передбачається, що ефективні норми права повинні забезпечувати реалізацію поставлених цілей, приводити до очікуваних соціально корисних результатів: зміцненню правового порядку, зниженню рівня правопорушень, створенню умов для безперешкодної реалізації прав громадян і інших суб’єктів права. Подібні результати досягаються у випадках, коли нормативно-правовий акт підготовлений на якісно високому рівні і відповідає таким загальним умовам ефективності:

- акт ґрунтується на сучасних досягненнях правової науки, а також враховує вимоги законодавчої техніки, норми міжнародного права, власний внутрішньодержавний правотворчий досвід, а також відповідний досвід розвинутих демократичних зарубіжних країн;
- цілі ефективно діючої правової норми відповідають рівню економічного і соціально-культурного розвитку суспільства, враховують соціальні, юридичні та інші закономірності, діючі у сфері, яку регулює дана норма [8, с. 9–10].

**Мета.** Метою даного дослідження є визначення умов ефективності законів в контексті реалізації норм права та критеріїв оцінки даної ефективності за законодавством України.

**Виклад основного матеріалу.** Кажучи про ефективність закону, мається на увазі його певна внутрішня властивість, а саме його здатність здійснювати позитивний вплив у визначеному напрямі за даних конкретних соціальних умов.

Необхідно відзначити, що закон повинен не тільки обумовлюватися об'єктивними закономірностями і соціальними потребами, але і відповідати тому рівню правосвідомості, правової культури і правової реалізації, який реально існує в період його практичного функціонування. Якщо закон сформульований без належного урахування цього рівня, з розрахунку на які-небудь ідеальні, поки що об'єктивно не існуючі умови, то він із самого початку має внутрішню недостатність – повністю або частково позбавлений ефективності. І навпаки, коли правова реалізація фактично виявилася значно нижче за загальний рівень, тобто була “ненормальною”, мала істотні вади, то така недостатність повинна розглядатися як небажана властивість практики реалізації того або іншого закону. За такої ситуації слід спочатку внести необхідні корективи в практику реалізації відповідного закону, і лише після цього на основі нових даних судити про те, наскільки сам закон володіє здатністю позитивно впливати на суспільні відносини і установки їх учасників.

Для виявлення наявності або відсутності в законі тієї внутрішньої властивості, яка позначається поняттям “ефективність”, треба обов'язково вивчати об'єкт його дії, вивчати співвідношення його початкового, фактично досягнутого і ідеально запланованого стану правового регулювання.

Закон впливає своєю дією на зовнішню поведінку на її впорядкування і має регулятивну дію. Крім того, він діє на свідомість і психологію людей, тобто проявляється певна виховна властивість. Якраз на цьому моменті ґрунтується розмежування регулятивної і виховної функції закону [9, 120-121].

Таким чином, кажучи про ефективність закону, необхідно враховувати і позитивну його дію на суспільні відносини і вплив на внутрішній світ особи; усвідомлення, засвоєння людьми правових еталонів, на вироблення у них необхідних особистих установок.

Крім всього цього, при розгляді поняття ефективності закону слід враховувати матеріальні, трудові і духовні витрати, що є прямим наслідком його функціонування. Ця вельми важлива обставина характеризує насамперед властивість ефективності. Ніякий закон не в змозі претендувати на визнання його ефективності, якщо

він функціонує із значно більш високими витратами, ніж його позитивний вплив на об'єкт свого впливу.

Для того щоб та внутрішня, якісна властивість закону, якою є ефективність, реально відобразилася в поведінці учасників суспільних відносин, необхідні певні соціальні чинники. Причому наявність останніх сприяє активному прояву ефективності закону в об'єктивній дійсності, а їх відсутність, навпаки, стримує цей процес. Аналіз таких чинників представляє безперечний науковий і практичний інтерес.

Чинники, про які йде мова, в юридичній літературі звичайно іменуються умовами ефективності закону. Це цілком виправдано, оскільки, з етимологічної точки зору, обставини, від яких що-небудь залежить саме й складають відповідну умову.

Під умовами ефективності закону ми також розуміємо ті обставини (чинники), від яких залежить реалізація його здатності вчиняти дію на суспільні відносини в заданому напрямі.

На наш погляд, умовами ефективності закону слід вважати: соціальну цінність закону, ефективність нормативно-правового регулювання в цілому, юридично-технічну досконалість законодавства, належний рівень реалізації закону, ступінь інформованості адресатів про його зміст, а також, рівень їх правосвідомості і правової культури.

Ефективність закону завжди похідна від його соціальної цінності. Співвідношення між соціальною цінністю і ефективністю закону таке, що будь-який закон може бути ефективним тільки за умови його соціальної цінності, але не кожний соціально цінний закон неодмінно ефективний. Будь-які результати, отримані шляхом оцінювання ефективності законів без урахування їхньої соціальної зумовленості та корисності, не тільки не можуть, а й не повинні використовуватися при вирішенні питання про необхідність удосконалення законодавства [10, 55].

Решта умов знаходяться за межами самого закону, його власними властивостями не фіксуються, мають по відношенню до них зовнішній характер. Сюди, перш за все, треба віднести ефективність нормативно-правового регулювання як специфічної державної діяльності із впорядкування та удосконалення суспільних відносин шляхом встановлення загальних, обов'язкових і належним чином забезпечених правил-розпоряджень, правових норм.

Ефективність закону обумовлюється, в першу чергу, правильним вибором суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. На ефективності закону неминуче позначається і оптимальність вибору методу нормативно-правового регулювання. Зі всієї кількості специфічних юридичних засобів, способів, прийомів і форм, які створюють у своїй єдності такий метод, у кожному конкретному випадку законодавець бере певний їх “набір” для того, щоб при формулюванні і гіпотези, і диспозиції, і санкції правової норми максимально врахувати специфіку регульованих суспільних відносин. Хиби у визначенні тих або інших компонентів вживаного методу (скажімо, використання казуальної гіпотези замість відносно визначеної, заборони – замість обмеження, простої санкції – замість складної і т. д.) знижує ефективність відповідного закону.

Ефективність закону залежить також від своєчасності, оперативності і обґрунтованості внесення тих змін, в яких він часом має гостру потребу. Звісно, закони не можуть нормально функціонувати невизначено довгий час в незмінному вигляді. Щоби чинні закони не старіли, вірно відображали об’єктивні суспільні потреби, необхідне систематичне їх удосконалення, приведення у відповідність з якісно новим, зміненим станом регульованих суспільних відносин. Своєчасність і оперативність вжиття таких необхідних заходів – найважливіша передумова подальшої ефективності закону.

Звичайно, будь-яка зміна закону повинна бути виправданою. З цієї точки зору простежується свого роду “зворотний зв’язок” даних явищ: ефективність нормативно-правового регулювання, виступаючи в ролі однієї з найважливіших умов ефективності тих або інших законів, одержує новий імпульс від наявних даних щодо ефективності конкретного закону.

Однією з важливих передумов ефективності законодавства є його юридично-технічна досконалість. Досвід проведення Міністерством юстиції правової експертизи проектів нормативно-правових актів у багатьох випадках свідчить про їх невідповідність вимогам техніки нормопроєктування.

Юридично-технічні вимоги, правила підготовки текстів проектів нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, відділів, управлінь, інших служб облас-

них, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, центральних і місцевих органів господарського управління і контролю детально викладено в Рекомендаціях з питань підготовки, державної реєстрації та обліку відомчих нормативно-правових актів, затверджених постановою колегії Міністерства юстиції України від 27 березня 1998 р., № 3.

Відповідно до цих Рекомендацій проект відомчого нормативно-правового акта має відповідати Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, узгоджуватися з раніше прийнятими актами з питань, що регламентуються актом; текст проекту повинен бути викладений державною мовою, згідно з правомисом, стисло, грамотно, зрозуміло та об'єктивно, без повторень та вживання слів і зворотів, які не несуть змістового навантаження, однозначною, чіткою та зрозумілою термінологією; проект має відповідати майбутньому виду нормативно-правового акта (наказ, положення, інструкція).

Істотне значення має також строга узгодженість як всередині, між окремими складовими частинами закону, так і всієї правової системи загалом. Вочевидь, неузгодженість законів значно ускладнює їх реалізацію, знижує їх ефективність.

Не менше важлива оптимальність рішення, що закладається в основу нормативно-правового регулювання. Чим оптимальніше таке рішення, тим результативніший даний вид державної діяльності, тим вища ефективність конкретних законів.

Це, природно, залежить і від того, наскільки точно законодавцем визначені тенденції розвитку тих суспільних відносин, які піддаються правовому регулюванню. Добре знання цих тенденцій дозволяє виробити якісну, ефективну норму і своєчасно збагатити її новим змістом.

Серед умов ефективності закону важливе значення має і така обставина, як реалізація цього закону на тому рівні, що вже досягнутий. Дана умова торкається сфери реалізації закону. Для з'ясування його справжнього значення слід взяти до уваги наступне.

Закони України розраховані загалом на середній рівень їх реалізації, що об'єктивно склався на даному етапі. Цей рівень багатогранний, характеризується множинністю різних ознак. Юридичний

науці ще належить ретельно його дослідити, наприклад, з'ясувати, чи однаковий він в усіх сферах правової дійсності. Не виключено, що в одній з таких сфер (наприклад, в юрисдикції) досягнутий рівень правової реалізації значно вищий, ніж в деяких інших (скажімо, в господарських відносинах). Але фактично певний середній рівень існує як в індивідуально-правовому регулюванні, правозастосуванні, так і в саморегуляції, тобто в узгодженні учасниками суспільних відносин власної поведінки з тими загальними масштабами, які позначені в чинних нормах права.

Фактичний рівень правової реалізації, що реально склався, не можна ні перестрибнути суто вольовими прийомами, ні обійти, керуючись суб'єктивним розсудом. Законодавець не може не зважати на нього, якщо навіть знання про нього одержані емпіричним шляхом.

Звичайно, в будь-якій сфері суспільного життя фіксується чимало фактів реалізації правових норм на більш високому рівні. В цих випадках, за інших рівних умов, норма права повніше розкриває свою здатність надати благодійну дію на стан суспільних відносин. Це цілком природно, бо правова норма тим ефективніша, чим вищий рівень її реалізації, чим свідоміше, повніше і оптимальніше здійснюються всі її розпорядження, в тому числі ті, які впливають з норми-повноваження (суб'єктивні права, юридичні обов'язки) учасників суспільних відносин.

Проте, в багатьох галузях суспільного життя ще немало і проти-лежних явищ, коли норма права з тієї або іншої причини реалізується на рівні нижчому, ніж вже досягнутий середній рівень. Зважаючи на таку ситуацію, правова норма повністю не розкриває закладених в ній внутрішніх можливостей, не показує своєї ефективності.

З цією умовою перетинається інша – поінформованість адресатів про зміст і мету правової норми. Всі особи, як постійні учасники суспільних відносин, повинні добре знати правові норми, що регулюють ці відносини, повно і чітко уявляти собі свої юридичні права і обов'язки, форми (способи) їх здійснення, а також пов'язані з цим наслідки. А. П. Подгурецький наголошує, що не можуть бути ефективними правові розпорядження, адресати яких недостатньо поінформовані про їх зміст або взагалі не мають про нього ніякого уявлення [11, 318–319].

Не можна не погодитись із А. Е. Зенковим, що дослідив правосвідомість державних службовців як чинник ефективної дії законів і інших законодавчих актів. Він довів, що ефективність діяльності органів виконавчої влади з реалізації законів прямо залежить від того, якою мірою у державних службовців сформовані такі соціально-психологічні якості, як позитивне сприйняття законодавчих актів, їх глибоке знання, готовність невтомно працювати над їх втіленням у життя [12, 63].

Неодмінною умовою ефективності закону є належний рівень правосвідомості і правової культури його адресатів. Ця умова теж органічно пов'язана з правовим вихованням. Але воно, на відміну від попередньої умови, припускає не тільки обізнаність учасників суспільних відносин про норми закону, але і усвідомлення ними необхідності, цінності і справедливості цих норм, перетворення їх велінь у свої особисті установки, оволодіння кращими надбаннями в правовому спілкуванні.

При дослідженні проблеми ефективності закону принципове значення мають і ті критерії, за якими може і повинна визначатися така ефективність. Їх треба вивчати окремо, спеціально, ніяк не можна змішувати з умовами, розглянутими вище.

Якщо ці умови є обставинами, від яких залежать міра і реалізація здатності закону вчиняти благодійну дію на суспільні відносини в заданому напрямі, то критерії є мірилом оцінки прояву такої здатності в зовнішньому світі, тобто те, на основі чого формується думка про ефективність цього закону, про її рівень.

У ролі такого мірила, звичайно, теж виступають певні чинники, обставини об'єктивної дійсності, проте їх службове призначення полягає вже в іншому – в правильному віддзеркаленні дії закону, у виявленні його фактичних наслідків у суспільному житті [13, 50].

З цієї точки зору, під критеріями (показниками) ефективності закону треба розуміти ті об'єктивні фактичні дані та їх співвідношення, які характеризують реальні зміни, що мали місце в об'єкті дії цього закону, і пов'язані з їх дією витрати.

Оскільки вивчення ефективності закону пов'язано з виявленням і аналізом різних станів регульованих ним суспільних відносин, воно підвладне і тим положенням, які вироблені в загальній методи-



ці соціологічних досліджень. Виконуючи певною мірою евристичну функцію історичного матеріалізму, ці положення збагатили “мистецтво знаходження істини”, допомагають визначити схему основних зв’язків даних суспільних відносин, а водночас – і їх динаміку.

Дуже важливу роль відіграє наукова методика безпосередньо самого дослідження ефективності закону. Вбираючи в себе науково виправдані рекомендації загальної методики соціологічних досліджень, суспільних явищ, вона є системою важливих правил, без знання і використанні яких неможливо розраховувати на успіх при визначенні ступеня ефективності закону.

У наукових дослідженнях пропонуються різні способи оцінки ефективності правових актів, зокрема законів. Вони охоплюють найістотніші підходи до вирішення даної проблеми.

Позитивна динаміка спостерігається в переході від розгляду контролю, що сприяє оцінці результату реалізації актів, до використання засобів, що забезпечують ефективну дію закону. До них належать: вивчення закону, інформаційні заходи, періодичний розгляд питань виконання законів, зміцнення матеріальних гарантій законоположень, підвищення кваліфікації кадрів, поширення позитивного досвіду, планування і фінансування заходів; наукові, у тому числі соціологічні, дослідження, виховання і навчання населення, аналіз чинників дії законів за сигналами громадської думки.

Актуальною сьогодні вбачається також пропозиція щодо створення в Українській державі єдиної системи моніторингу та оцінки розробки законопроектів на всіх стадіях [14, 78–85] – від формування ідеї, прогнозування майбутньої ефективності закону, включення до планів законопроектних робіт – до підготовлених концепції та проекту закону. Завданням юридичної науки тут може стати розробка відповідних методик проведення такої важливої, суспільно корисної роботи.

**Висновок.** Отже, виходячи з вищевикладеного, можемо констатувати, що під ефективністю закону слід розуміти його здатність з якнайменшими витратами впливати позитивно на суспільні відносини і на установки їх учасників в заданому напрямку за тих соціальних умов, які реально існують в період їх чинності.

Оцінка ефективності дії закону дає можливість достатньо достовірно судити про реальний вплив його на економічний і соціальний розвиток, підкаже заходи із вдосконалення практики реалізації закону і, можливо, його окремих положень. Відтак, закон, з урахуванням усіх викладених пропозицій, має стати більш дієвим і досконалим соціальним регулятором життєдіяльності суспільства.

### Список використаних джерел

1. **Абдулаев М. И.** Теория государства и права: учебник [для высших учебных заведений]. / М. И. Абдуллаев. – М.: Финансовый контроль, 2004. – 410 с.
2. **Афанасьев В. Г.** Научное управление обществом. (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1973. – 392 с.
3. **Цветков В. В.** Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування / В. В. Цветков // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К., 1998. – С. 128–153.
4. **Кудрявцев В. Н.** Эффективность правовых норм / [В. Н. Кудрявцев, Глазырин В. В. и др.] – М.: Юридическая литература, 1980. – 280 с.
5. **Законодавство: проблеми ефективності** / [Авер'янов В. Б., Денисов В. Н., Сіренко В. Ф., Бобровник С. В.]. – К.: Наукова думка, 1995. – 232 с.
6. **Ротань В. Г.** Правовая природа норм труда и их эффективность / В. Г. Ротань // Правоведение. – 1974. – № 3. – С. 84–90.
7. **Пугинский Б. И.** Исследование эффективности гражданско-правовых средств / Б. И. Пугинский // Вестник Московского гос. ун-та им. М. Ломоносова. Серия “Право”, – 1977. – № 6. – С. 13–20.
8. **Сырых В. М.** Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права / В. М. Сырых // Эффективность закона / Под ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова. – М.: БЕК, 1997. – 216 с.
9. **Фарбер И. Е.** Воспитательная функция советского права // Государство и коммунизм: (некоторые вопросы теории государства и права в современный период): сборник статей / И. Е. Фарбер. – М.: Издательство: Госюриздат, 1962. – С. 117–147.
10. **Матвеева Ю. І.** Деякі питання методики оцінки ефективності законодавства / Ю. І. Матвеева // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2005. – Т. 38. – С. 52 – 56.
11. **Подгурецкий А.** Очерк социологии права/ А. Подгурецкий; пер. с пол. А. Б. Венгерова; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. Р. Ратинова. – М.: Прогресс, 1974. – 328 с.
12. **Зенков А. Е.** Правосознание государственных служащих как фактор эффективного действия федеральных законов и других законодательных актов / А. Е. Зенков // Эффективность закона (методология и конкретные исследования). – М., 1997. – С. 61–82.

13. **Фаткуллин Ф. Н.** Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Фаткуллин Ф. Н., Чулюкин Л. Д.; Науч. ред. Малков В. П. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1977. – 119 с.
14. **Шаклеин Н. И.** К проблеме повышения эффективности законотворческой работы России / Н. И. Шаклеин // Государство и право. – 2008. – № 10. – С. 78–85.

### **Анотація**

Однією з об'єктивних закономірностей розвитку суспільства є необхідність підвищення ефективності всіх соціальних засобів і механізмів, за допомогою яких забезпечується життєдіяльність суспільства. Ця вимога повною мірою торкається закону, як нормативно-правового акту, припускаючи більш повне використання його можливостей. У статті доведено, що під ефективністю закону слід розуміти його здатність з якнайменшими витратами впливати позитивно на суспільні відносини і на установки їх учасників у заданому напрямі за тих соціальних умов, які реально існують в період їх чинності.

### **Annotation**

One of objective conformities to law of development of society there is a necessity of increase of efficiency of all social facilities and mechanisms which the vital functions of society are provided by. This requirement to a full degree touches a law, as normatively right to the act, assuming more complete use of his possibilities. It is well-proven in the article, that under efficiency of law it follows to understand his ability with the smallest charges to influence positively on public relations and on settings of their participants in the set direction at those social terms which really exist in the period of their action.