

УДК 340.13

*В. І. Риндюк**,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права,
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»

ЯКІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

У статті розглядається проблема співвідношення таких понять як якість та ефективність законодавства, аналізуються вимоги, яким має відповідати якісне та ефективне законодавство, способи, за допомогою яких можна оцінити якість та ефективність законодавства, та окреслюються перспективи подальших досліджень в цих напрямках.

Ключові слова: якість законодавства, ефективність законодавства, ревізія законодавства, правовий моніторинг.

В статье рассматривается проблема соотношения таких понятий как качество и эффективность законодательства, анализируются требования, которым должен отвечать качественное и эффективное законодательство, способы, с помощью которых можно оценить качество и эффективность законодательства, и определяются перспективы дальнейших исследований в этих направлениях.

Ключевые слова: качество законодательства, эффективность законодательства, ревизия законодательства, правовой мониторинг.

The problem of correlation of concepts such as the quality and effectiveness of legislation was examined, properties what qualitative and effective legislation should answer were analyzed, ways to evaluate the quality and effectiveness of legislation were analyzed and directions of further researches were determined in this article.

Key words: quality of legislation, effectiveness of legislation, revision of legislation, legal monitoring.

Постановка проблеми. У юридичній літературі, коли мова йде про правотворчу діяльність в цілому або про удосконалення законодавства (як один із напрямів правотворчої діяльності) як мета та результат цих видів діяльності називається створення які-

*Ryndiuk V.I., Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.), Associate Professor (Docent), Professor of the State and Law Theory and History Department in Kyiv National Economic University named after Vadym Getman

QUALITY AND EFFECTIVENESS OF LEGISLATION: CORRELATION OF CONCEPTS

сного та ефективного законодавства. С. В. Плавич зазначає, що виходячи із специфіки правотворчої діяльності метою правотворчості є діалектична взаємодія цілі (створення якісного законодавства) та результату (ефективна реалізація права) [1, с. 10]. Є. В. Погорелов розглядає удосконалення законодавства як діяльність компетентних органів держави по підтриманню якісного стану законодавства (якості його змісту і форми) у відповідності з потребами розвитку суспільних відносин, яка спрямована на забезпечення ефективності правового регулювання [2, с. 22].

Відповідно, одним із актуальних питань сьогодення є питання про те, яким має бути якісне та ефективне законодавство, які вимоги (критерії) його якості та ефективності. Практичний інтерес викликають питання, пов'язані із визначенням способів та розробкою практичних рекомендацій щодо перевірки якості та ефективності законодавства. Разом з тим, слід зазначити, що категорії якості та ефективності розглядається науковцями в контексті різних правових явищ. Зокрема, якість досліджується щодо таких об'єктів як «закон», «нормативно-правовий акт», «законодавство», «право», а ефективність — щодо таких об'єктів як «норма права», «закон», «законодавство», «правове регулювання», «право», «правова система» тощо. При цьому, переважна більшість дослідників не приділяє уваги розмежуванню понять якості або ефективності щодо вищезазначених правових явищ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика якості та ефективності законодавства в різні часи була предметом наукових дискусій провідних теоретиків права. Серед останніх публікацій, присвячених цим питанням у загальнотеоретичному аспекті, слід назвати роботи таких науковців як Н. М. Оніщенко, М. Г. Кравченко, А. А. Мельник, Л. М. Легін, С. К. Дудар, В. І. Червонюк, Г. В. Тимченко, Ю. І. Матвеева, П. В. Кіндрат, А. О. Нечипоренко, О. М. Мельник та ін.

Сучасний рівень розробки проблеми якості законодавства дає можливість зробити висновок, що останню слід розглядати через сукупність певних властивостей останнього. Зокрема, Н. М. Оніщенко зазначає, що під якістю закону слід розуміти сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси. Перша вимога якості закону — це те, щоб він не залишився на папері, а застосувався на практиці. Можна вирізнити два аспекти якості законодавства: соціальний, що пов'язаний із його змістом, і

юридичний, що пов'язаний із формою [3, с. 20]. В. І. Червонюк пише: «якість закону — це інтегративна властивість, яка відображає внутрішню властиву змісту та формі закону сукупність соціальних і юридичних характеристик (властивостей), що визначають його правову природу, тобто соціальну адекватність державних встановлень, досконалість їх юридичної форми і внаслідок цього — здатність при відповідних умовах і відносинах адресатів (громадян та їх об'єднань) забезпечити правомірний характер їх діяльності, сприяти конструктивному досягненню фактичних результатів, що впливають з мети закону» [4, с. 490–491].

Щодо ефективності законодавства, то у юридичній літературі вказується на існування двох підходів до розуміння цього поняття. Переважна більшість дослідників прирівнюють ефективність законодавства до дієвості, результативності, здатності забезпечити досягнення відповідної соціальної мети, але не будь-якої, а заздалегідь закладеної, цільової, такої, що призводить до необхідного результату («юридичний» підхід). На противагу «юридичному», прихильники іншого («соціального») підходу пропонують трактувати ефективність законодавства як міру збалансованості соціальних інтересів і забезпечення максимально можливої міри свободи [5, с. 45]. Зокрема, Н. М. Оніщенко підкреслює, що сучасне трактування ефективності законодавства пов'язують із середовищем дії права, під яким розуміють взаємодію багатьох складових — стану економіки, політичного режиму, якості законодавства, ефективності роботи правових установ [3, с. 20]. Г. В. Тимченко визначає ефективність законодавства як рівень задоволення інтересів суб'єктів правових відносин відповідно до загальних принципів права та правової держави [6, с. 3].

Аналіз наявних досліджень з проблем якості та ефективності законодавства, дає можливість зробити висновок, що у юридичній науці відсутнє чітке розмежування цих понять, останні досить часто розглядаються як синоніми. С. К. Дудар зазначає, що можна виокремити два підходи до розуміння якісного закон. Відповідно до першого, сформованого на основі соціологічно-позитивістського підходу до розуміння права, якісний закон розуміють як такий, що ефективно регулює суспільні відносини, здатний задовольняти потреби та інтереси суспільства, відповідати рівню розвитку суспільства тощо (в цьому випадку якість і ефективність виступають як тотожні властивості закону). В

рамках іншого підходу, сформованого на основі нормативно-позитивістського підходу до розуміння права, висувають низку юридико-технічних (логічних, мовних та системних) вимог до якості закону [7, с. 24].

Розмежовувати поняття «ефективне законодавство» та «ефективність законодавства» пропонує Г. В. Тимченко. Відповідно, ефективне законодавство визначається як узгоджена система якісних законів, за допомогою яких суб'єкти правових відносин реально можуть задовольняти свої інтереси відповідно до загальних принципів права та правової держави, а ефективність законодавства — як рівень задоволення інтересів суб'єктів правових відносин відповідно до загальних принципів права та правової держави. На думку зазначеного автора у результаті введення поняття «ефективне законодавство» зникне необхідність говорити про ефективність у статичі та динаміці, тобто про ефективність закону та ефективність його дії. Поняття «ефективне законодавство» об'єднує в собі ефективність як у статичі, так і в динаміці, оскільки ним можна визначати як ідеальний стан об'єкта, так і законодавство, що характеризується високим рівнем ефективності [8, с. 43–44]. В даному випадку поняттям «ефективне законодавство» підміняється поняття «якість законодавства».

Наступним невирішеним аспектом проблеми, що досліджується, є відсутність чітко встановлених вимог (ознак, критеріїв), яким має відповідати якісне та ефективне законодавство. Як якість, так і ефективність законодавства є оціночними категоріями, що визначається відповідністю законодавства певним вимогам, певному набору критеріїв. Ці категорії протиставляються парним категоріям, якими є неякісне та неефективне законодавство, тобто законодавство, що створене без урахування певних вимог (не відповідає певним критеріям). Однак, у юридичній літературі називається досить широкий та розмитий спектр різних критеріїв, на основі яких слід оцінювати якість або ефективність законодавства. При цьому, досить часто називаються одні й ті ж критерії як для оцінки якісного законодавства, так і для оцінки ефективного законодавства.

Ще однією складовою проблеми, що досліджується, є відсутність відповідних методичних розробок, що вказують на конкретні способи, методи, методики визначення якості та ефективності законодавства. А отже, проблематичним є застосувати наявні критерії якісного та ефективного законодавства на практиці та

відповісти на питання «Чи є той чи інший нормативно-правовий акт якісним чи ефективним?»).

Постановка завдання. Завданнями даної статі є: 1) сформулювати уявлення про такі юридичні феномени як якість та ефективність законодавства, та визначити чітке співвідношення між ними; 2) встановити вимоги (критерії) якісного та ефективного законодавства; 3) з'ясувати способи, за допомогою яких можна було б оцінювати якість та ефективність законодавства.

Основні результати дослідження. Перш за все, слід звернутися до словникових тлумачень слів «якість» та «ефективність». Якість визначається як внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; як ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням [9, с. 1647]. Слово «ефективність» визначається як іменник до ефективного, тобто який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості [9, с. 358].

Таким чином, якість є внутрішньою характеристикою самого об'єкта, сукупністю його певних властивостей, що відрізняють останній від інших об'єктів. Ефективність є зовнішньою характеристикою об'єкта, відображає результативність його дії, результат його впливу (дії) на інші об'єкти. Для того, щоб оцінити ефективність певного об'єкта, треба дослідити об'єкт його впливу, визначити співвідношення його передбачуваного та фактичного стану.

З точки зору законодавства, «якість законодавства» слід тлумачити як його внутрішню специфіку, як його характерні властивості (ознаки, риси), що відрізняють якісне законодавство від неякісного. Щодо «ефективності законодавства», то остання є його зовнішньою характеристикою, що виявляється тільки у процесі його дії, в результаті правового регулювання суспільних відносин. Це, зокрема, є причиною того, що досить часто досліджується не ефективність законодавства, а ефективність правового регулювання або норми права. Ефективність не є властивістю самого законодавства та залежить від значної кількості різноманітних факторів (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо) та відображає фактичний результат дії законодавства на суспільні відносини (тобто, фактичний стан відповідних сус-

пільних відносин; ті реальні зміни, які спричинила дія конкретного нормативно-правового акта) у його співставленні з тією соціальною метою, для досягнення якої був прийнятий той чи інший нормативно-правовий акт. Відповідно, якість законодавства є однією з визначальних передумов його ефективності.

Щодо властивостей, якими характеризується якісне законодавство, то слід зазначити, що як вже було зазначено вище, якість законодавства розглядається як єдність двох взаємопов'язаних аспектів: соціального, що відображає відповідність змісту законодавства реаліям суспільного життя (соціальним, економічним, політичним тощо), та юридичного, що відображає відповідність форми законодавства вимогам правотворчої техніки. Відповідно, «якість законодавства» може бути представлена двома групами його властивостей: до першої відносять ті, що відображають його соціальну якість (соціальну адекватність); до другої — ті, що відображають його юридичну якість. Наприклад, В. І. Червонюк до першої групи властивостей якісного законодавства відносить: відповідність закону праву; соціальну справедливість; гуманістичну природу права, відповідність закону моральним основам, відповідність закону об'єктивним тенденціям суспільного розвитку, ресурсна забезпеченість закону (матеріальна, технічна, фінансова). До другої групи властивостей — фундаментальні, основні властивості закону; техніко-юридичні властивості закону [4, с. 491–502].

М. Г. Кравченко називає наступні ознаки якісного закону: 1) адекватне відображення та узгодження в законі прав, свобод та інтересів різних суб'єктів права; 2) адекватний розподіл прав та обов'язків між суб'єктами права за принципом «немає прав без обов'язків»; 3) своєчасність закону та відповідність його рівню розвитку суспільних відносин; 4) оптимальність рішення, що покладено в основу нормативно-правового регулювання; 5) ресурсне забезпечення закону; 6) правильно сформульована мета і завдання закону; 7) правильний вибір методу нормативно-правового регулювання; 8) гарантованість правових можливостей суб'єктів права; 9) дотримання вимог законодавчої техніки при створенні закону [10, с. 12–15].

Аналіз ознак якісного законодавства, які наводяться у юридичній літературі, дає можливість прийти до висновку, що критерієм соціального аспекту якості законодавства слід вважати відповідність змісту законодавства принципам права як основним

засадам, вихідним положенням права. Зокрема, у сучасній теорії права виокремлюють основоположні принципи права, а також загальні, міжгалузеві, галузеві, принципи підгалузей та інститутів права. Основоположними принципами права є справедливість, рівність, свобода, гуманізм. Серед загальних принципів права називають принципи правової визначеності, пропорційності (розмірності), добросовісності, розумності тощо [11, с. 123–131]. Саме принципи права визначають зміст норм права тієї чи іншої галузі, підгалузі, інституту права. По суті, ознаки якісного законодавства, які наводяться різними науковцями, віддзеркалюють той чи інший принцип права.

Відповідно, критерієм оцінки юридичного аспекту якості законодавства слід вважати відповідність законодавства вимогам правотворчої техніки. Поняття та зміст правотворчої, зокрема, законодавчої техніки, були розроблені автором статті у монографічному дослідженні «Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика» [12]. Якісне законодавство, в першу чергу, має відповідати мовним та логічним вимогам правотворчої техніки.

Основним способом за допомогою якого можна оцінити якість законодавства, на думку автора, може бути ревізія законодавства. Щодо самого слова «ревізія», то тлумачний словник визначає цей термін як перегляд чого-небудь з метою внесення змін, поправок [9, с. 1205]. Відповідно, ревізію законодавства можна розглядати як діяльність компетентних суб'єктів з перегляду законодавства на відповідність принципам права (щодо змісту законодавства) та вимогам правотворчої техніки (щодо форми законодавства).

Щодо критеріїв оцінки ефективності законодавства, то на думку Г. В. Тимченко критерії ефективності законодавства поділяються на основні та додаткові (загальні). Основним критерієм ефективності законодавства є його мета — задоволений інтерес, а додатковими — структурні елементи ефективності законодавства, тобто якість законодавства, якість правореалізаційної діяльності, якість правозастосовної діяльності та якість суб'єктів правових відносин [6, с. 10–11]. П. В. Кіндрат приходить до висновку, що основними параметрами, що оцінюються при визначенні ефективності законодавства є: соціальна ефективність (визначає рівень задоволення законом соціальних потреб суспільства); державно-регуляторна ефективність (співвідносить матеріально-часові

затрати державного апарату та реально досягнутий результат); юридична (правова) ефективність (досліджує якість нормативно-правових актів, рівень забезпечення всіма необхідними правовими процедурами для досягнення мети і завдань законодавства) [13, с. 58–59]. Таким чином, ефективність законодавства слід оцінювати виходячи із співвідношення його мети правового регулювання та фактичного стану суспільного життя.

Також, на думку Г. В. Тимченко основними способами та прийомами, за допомогою яких можна здійснити вимірювання ефективності є конкретно-соціологічні методи (експеримент, аналіз статистичних та архівних даних, офіційних повідомлень та документів, матеріалів судово-прокурорської та арбітражної практики; спостереження; обстеження; усні й письмові опитування, аналіз громадської думки, методи математичної та комп'ютерної обробки); математичні методи (порівняння й вимірювання, експертна оцінка, кореляційний аналіз); кібернетичні методи (використання засобів технічної кібернетики: комп'ютери, мобільні телефони тощо) [6, С. 10–11].

Однак, все вищезазначене охоплюється таким поняттям як правовий моніторинг. Зокрема, правовий моніторинг визначається, як система спостережень, оцінок, прогнозу стану та динаміки правових процесів, що являє собою спеціальну діяльність державних органів, в змісті якої можна визначити три напрями: 1) спостереження за змістом діючого нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільного життя; 2) аналіз даних спостереження, оцінка стану нормативного матеріалу, що регулює ту або іншу сферу суспільного життя, його ефективності; 3) узагальнення практики застосування нормативно-правових актів і вироблення на цій основі пропозицій щодо способів та напрямів вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин [14, с. 160–162].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дає можливість прийти до висновку, що якість законодавства відображає інституційний аспект права, а ефективність законодавства — його функціональний аспект. Поняття «якість законодавства» пов'язане зі сферою правотворчості, поняття «ефективність законодавства» зі сферою реалізації права. По суті співвідношення якості та ефективності законодавства відображає співвідношення «належного» та «суцього» в праві. Якісне законодавство, яке відповідає принципам права та вимогам правот-

ворчої техніки (як «належне»), буде ефективним, якщо останнє переходить в фактичний стан упорядкованості суспільних відносин, визначений метою прийняття того чи іншого нормативно-правового акта (стає «сушим»).

Також, продовжуючи розпочате автором дослідження [15] щодо формування уявлення про удосконалення законодавства як діяльність суб'єктів правотворчості, результатом якої є досягнення належної якості законодавства з метою його ефективності, слід визначити співвідношення понять «якісне законодавство» та «ефективне законодавство» як відповідно результату та мети діяльності з удосконалення законодавства (зокрема, і правотворчої діяльності в цілому).

Таким чином, перспективними напрямками дослідження є чітке визначення критеріїв якісного та ефективного законодавства, а також розробка конкретних методик оцінки якості та ефективності законодавства, що дозволить не просто декларувати нагальну потребу в якісному та ефективному законодавстві, а й реалізувати зазначені завдання практично.

Список використаних джерел:

1. *Плавич С. В.* Теоретико-методологічні засади правотворчості: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. — К., 2009. — 16 с.
2. *Погорелов Є. В.* Загальнотеоретичні питання про форми удосконалення законодавства / Є. В. Погорелов // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. — 2007. — Серия «Юридические науки». — Том 20(59). — № 1. — С. 22–22.
3. *Онiщенко Н.М.* Гармонізація правової системи України як чинник забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян / Н.М. Онiщенко // Часопис Хмельницького університету управління та права «Університетські наукові записки». — 2008. — № 4 (28). — С. 17–24.
4. *Червонюк В.И.* Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации / В.И. Червонюк // Юридическая техника. — 2014. — № 8. — С. 488–503.
5. *Нечипоренко А.О.* Ефективність законодавства як соціально-правова основа розвитку і вдосконалення суспільства / А.О. Нечипоренко // Юрист України. — 2013. — № 2. — С. 43–48.
6. *Тимченко Г.В.* Теоретико-правові засади ефективності законодавства: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. — Запоріжжя, 2011. — 21 с.
7. *Дудар С.К.* Критерії якості закону: проблема доктринального визначення в аспекті правової інтеграції України та ЄС / С.К. Дудар // Часопис Київського університету права. — 2015. — № 1. — С. 23–26.

8. Тимченко Г.В. Розмежування понять «ефективність законодавства» та «ефективне законодавство» / Г.В. Тимченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». — 2014. — Вип. 9–2(1). — С. 41–44.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.
10. Кравченко М.Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону / М. Г. Кравченко // Адміністративне право і процес. — 2013. — № 4 (6). — С. 4–17.
11. Теорія держави і права: підручник / О.В.Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В.Петришина. — Х.: Право, 2015. — 368 с.
12. Риндюк В.І. Проблеми законодавчої техніки в Україні: теорія та практика: Монографія. / В.І. Риндюк. — К.: Вид-во “Юридична думка”, 2012. — 272 с.
13. Кіндрат П.В. Ефективність законодавства: понятійно-термінологічний аспект / П.В. Кіндрат // Правова інформатика. — 2014. — № 3. — С. 55–59.
14. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. — М.: Проспект, 2011. — 384 с.
15. Риндюк В.І. Удосконалення законодавства як правотворча діяльність / В. І. Риндюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2015. — № 34. — С. 40–43.

References:

1. Plavych, S.V. (2009) Theoretical and methodological foundations of lawmaking. Kyiv (in Ukr.).
2. Pogorelov Ye.V. (2007) General theoretical questions about the forms of improvement of legislation. *Uchenyie zapiski Tavricheskogo natsionalnogo universiteta im.V.I. Vernadskogo (Scientific notes of the Taurian National University named after V.I. Vernadsky)*, 1, 22–22 (in Ukr.).
3. Onishchenko N.M. (2008) Harmonization of the legal system of Ukraine as a factor in ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of citizens. *Chasopys Khmelnytskoho universytetu upravlinnia ta prava «Universytetski naukovi zapysky» (Journal of Khmelnytsky University of Management and Law «University scientific notes»)*, 4 (28), 17–24 (in Ukr.).
4. Chervonyuk V.I. (2014) The quality of the law: the modern concept and problems of democratization. *Yuridicheskaya tehnika (Legal technics)*, 8, 488–503 (in Rus.).

5. Nechyporenko A.O. (2013) Effectiveness of legislation as a social and legal basis for the development and improvement of society. *Yuryst Ukrainy (Lawyer of Ukraine)*, 2, 43–48 (in Ukr.).
6. Tymchenko G.V. (2011) Theoretical-legal basics of legislation effectiveness. *Zaporizhzhia* (in Ukr.).
7. Dudar S.K. (2015) Quality of the law criteria: problem the aspect of legal integration of Ukraine and EU. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava (Chronicles of Kyiv University of Law)*, 1, 23–26 (in Ukr.).
8. Tymchenko G.V. (2014) Distinction of concepts «legislation effectiveness» and «effective legislation». *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu (Scientific Herald of the International Humanitarian University)*, 9–2(1), 41–44 (in Ukr.).
9. Busel V.T. (2005) Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language. Kyiv, Irpin (in Ukr.).
10. Kravchenko M. G. (2013) Main Features and Requirements to the Quality of Law. *Administrativne pravo i protses (Administrative law and process)*, 4 (6), 4–17 (in Ukr.).
11. Petryshyn O.V., & Pohrebniak S.P., & Smorodynskyi V.S. Theory of state and law. (2015). Kharkiv. (in Ukr.).
12. Ryndiuk V.I. (2012) Problems of Legislative Technique in Ukraine: Theory and Practice. Kyiv (in Ukr.).
13. Kindrat P.V. (2014) Effectiveness of legislation: a conceptual and terminological aspect. *Pravova informatyka (Legal informatics)*, 3, 55–59 (in Ukr.).
14. Mosalkova T.N., & Chernikov V.V. (2011) Normotvorchestvo: a scientific and practical guide. Moskva (in Rus.).
15. Ryndiuk V.I. (2015) Improvement of legislation how law-making activity, *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu (Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University)*, 34, 40–43 (in Ukr.).

Стаття надійшла до редакції 7 червня 2018 р.