

УДК 340.134 (477)

Матвеева Ю. І.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ МЕТОДИКИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

У статті поставлено важливу проблему необхідності оцінки ефективності закону ще до його прийняття на стадії розробки проекту. Особливу увагу приділено питанню з'ясування критеріїв для оцінки ефективності нормативного акта, які можуть бути різними в кожному випадку при дослідженні дії конкретного закону. Подано певні загальні рекомендації для оцінки дії того чи іншого законодавчого акта.

Оцінка ефективності законодавства — це справа надзвичайно складна, відповідальна, вимагає знання минулого, сучасного і певного забезпечення майбутнього законодавства, передбачення еволюції права в умовах суверенності держави, врахування потреб та інте-

© *Матвеева Ю. /., 2005*

ресів правотворчої та правозастосовчої практики.

Спроби вирішити цю проблему робилися вже давно переважно представниками юридичної соціології в Західній Європі. Певний інтерес до оцінки ефективності правових норм виявляли австрійський юрист Е. Ерліх, французький компаративіст Едуард Ламбер, представник американської реалістичної школи Р. Паунд та ін. Ефективність права аналізували німецький юрист-соціолог Теодор Гейзер та інші вчені. Проте значних успіхів у вирішенні цієї проблеми так і не досягнуто, бо ефективність права розглядалася переважно у якійсь одній площині: або з позиції правозастосування, а не наслідків дії права у реальному житті, або тільки під кутом зору реальних фактів у відриві від решти соціальних умов життя людини. Наприклад, Е. Ерліх займався соціологічним аналізом судової практики вищих інстанцій, а також договорів, і аналіз ефективності дії законів у нього був досить реалістичним. Тобто головну перевагу він надавав так званому живому праву, яке вважав ключовим поняттям [1, 147]. Це призвело навіть до деякого нехтування взаємозв'язку законодавства з внутрішньою логікою права. Адже цей взаємозв'язок — також живе явище, яке потребує соціологічного аналізу.

Пізніше ефективність права оцінювали на основі критеріїв, котрі належать не стільки до сфери дії закону та фактичної поведінки людини, скільки до правосвідомості, зокрема до психологічної сфери людини: знання (або незнання) права; образ права та юстиції; правосвідомість, відмінність якої від інших форм, явищ свідомості полягає в тому, що вона супроводжується оціночними правовими судженнями і виступає у вигляді почуттів відносно того, яким повинно бути право. Праворозуміння, здатність неюриста поставити себе на місце законодавця та судді і зрозуміти хід їхніх думок, суб'єктивне право — первинні явища ефективності законодавства і головні її критерії. Значна увага при вивченні ефективності законодавства приділялась і таким критеріям, як примус; «юстиціабельність», тобто наскільки керуючись саме цією нормою можна винести конкретне рішення (Г. Канторович); право власності тощо [1, 166, 170].

Таким чином, вплив усіх соціальних факторів на стан правових відносин, правосвідомість і поведінку людей доцільно аналізувати комплексно. Адже, хоча і діють специфічні форми й методи реалізації законодавства, дія цих форм і методів зумовлена також системою

соціальних, політичних, моральних та інших факторів [2, 17—18]. У цьому зв'язку хибним вважаються погляди, згідно з якими за допомогою досконалого законодавства можна вирішити будь-яку проблему. А звідси ще один висновок: закон, прийнятий без урахування стану економіки, політичної та правової свідомості, заздалегідь приречений на неефективність. Більше того, закон, прийнятий на основі поверхової, суб'єктивної оцінки економічної ситуації чи політичної потреби, може дати результат, протилежний тому, котрий задумано як ціль, і призвести до ще більшого загострення суспільних відносин.

Головними умовами ефективності законодавства мають бути об'єктивна оцінка, основана на науково-соціологічному прогнозуванні, взаємозв'язку ще в передзаконній стадії між майбутнім законом та соціально-економічною ситуацією, між законом і гарантіями прав особи, а також правильна оцінка специфіки закону як засобу вирішення конкретних соціальних проблем.

Отже, перший етап оцінки ефективності законодавства — аналіз якості законодавчої діяльності та впливу на законотворчість соціальних факторів.

Низька ефективність законодавства — це часто наслідок слабого наукового забезпечення законопроектів. Хоча останнім часом взаємодія науки і законотворчої практики значно поліпшилась, проте і в Україні все ще не знайдено ефективні форми постійної співпраці вчених і практиків. Внаслідок цього органи законодавчої (а також виконавчої та судової) влади в багатьох випадках позбавляються важливої інформації щодо прогнозів правового регулювання та його соціального ефекту. Політичні установи, схвалюючи нормативно-правовий акт, часто не мають навіть приблизної прогнозної картини щодо того, як цей акт діятиме у часі, у просторі та якого кола осіб стосуватиметься, який рівень реальної чи потенційної ефективності він матиме, які фактори впливатимуть на цю ефективність і які економічні наслідки він принесе у майбутньому. Не завжди враховуються можливі психологічні та практичні реакції на появу нормативного акта і включення його у політико-правову та регулятивну систему.

Перед прийняттям закону суспільна правосвідомість та громадська думка не орієнтуються на включення його у регулятивний процес та у звичайне життя багатьох людей. Унаслідок для переважної більшості громадян не відомі не

тільки цілі прийняття закону, а й факт прийняття, не відомі ті зміни, котрі мусять настати після реалізації закону, наслідки тих відносин, які підлягли нормативному регулюванню.

Урахування потреб населення і контроль за виконанням прийнятого закону — ці два (початковий і кінцевий) процеси діяльності законодавчого органу діалектично взаємопов'язані між собою і є продовженням іншого процесу — дієвості або ефективності законодавства в цілому. Тобто ефективність дії закону — це передусім відповідність його змісту і цілей потребам населення і реальній обстановці під час законопроектної роботи. Закон досягне своєї мети, тобто стане ефективним, лише тоді, коли ще в передзаконній стадії глибоко і всебічно буде вивчено громадську думку, яка відображає назрілі потреби зовнішнього середовища, коли законодавцем об'єктивно враховані ці потреби і закріплені в законодавчому акті.

Таким чином, оцінка ефективності законодавства має здійснюватися не за результатом законотворчої діяльності (хоча, безумовно, якість самого закону має велике значення), а за результатом дії самого закону. Тобто оцінка ефективності закону за результатом його дії є головним, а надалі — вихідним моментом зворотної дії на законотворчий процес. Проте це не означає, що про ефективність закону треба робити висновки лише за відповідністю його громадській думці чи конкретній життєвій потребі. В такому разі не було б потреби коригувати законодавчий процес.

Ефективність законодавства — це не тільки досягнення кінцевих цілей правового регулювання, а й якість функціонування самого законодавчого органу, з якою пов'язана якість конкретного закону. При оцінці та вивченні ефективності законодавства треба враховувати, чи повно відображено соціальну потребу в певному законі, чи виявлено його цілі, чи намічено механізми забезпечення його дії, чи прогнозувалась ефективність дії закону тощо [3, 34].

Для найбільш точної та об'єктивної оцінки ефективності кількість показників має бути досить значною. Чим більше показників, тим репрезентативнішими будуть результати визначення ефективності законодавства. До них належать: ступінь досягнення мети закону; час, затрачений на отримання певного результату; обсяг організаційних і матеріальних витрат; тенденція до скорочення правопорушень; рівень договірної дисципліни; оцінка населенням результатів дії закону тощо. Іншими словами, сама ціль закону є критерієм-еталоном

його ефективності, а строки, витрати, час, енерговитрати тощо — показниками.

До показників ефективності законодавства висувають певні вимоги; головні з них — репрезентативність, надійність, порівнюваність та об'єктивність.

Показниками прогнозованої ефективності законодавства вважають такі, хоча й змінні (відносні), проте істотні характеристики, як наукова обґрунтованість закону; рівень політичної та правової культури нормативного акта; відповідність положень закону міжнародно-правовим актам та документам, ратифікованим Україною; мова документа, його доступність для населення, лаконічність, чіткість формулювань тощо. Зміст закону повинен бути таким, щоб для його виконання не потрібні були додаткові коментарі та роз'яснення.

Велике значення для якості законодавства має взаємодія на всіх етапах тих органів, організацій, спеціалістів та парламентарів, які захищені у створенні закону.

Найпроблематичніше оцінювати ефективність закону за впливом на правосвідомість особи, її поведінку, а через них і на правове регулювання в цілому. В такому разі ефективність правової норми — це ефективність, яка відповідає економічній і соціальній політиці, тобто така ефективність, котру можна виміряти в процесі реалізації політики, що відповідає суспільним відносинам. Однак політику не можна оцінити статистично, а лише під час динамічного впливу на розвиток соціальних процесів [4, 243]. Тим більше, що наслідком реалізації у вольовій поведінці людини закладених у праві моделей поведінки є впорядкування руху суспільних відносин, а не конкретний результат людської діяльності [5, 96].

Звісно, що об'єктивну оцінку ефективності закону можна дати протягом певного історичного періоду. Це положення набуває ще більшого значення щодо оцінки ефективності права, під якою розуміють дію не однієї конкретної норми, а всієї правової системи, сукупності різних законів. У такому разі ефективність дії конкретного закону залежатиме від ефективності правової системи, стану економіки, моралі та інших факторів, з-під впливу яких треба вилучити специфічну ефективність конкретного закону. Це досить складна справа, бо виокремити «чистий» результат дії конкретної норми неможливо навіть протягом тривалого часу її дії, не кажучи вже про короткий термін.

Отже, гармонійність, упорядкованість та узгодженість правової системи — критерії і пе-

редумови ефективності дії конкретного закону, на основі яких можна оцінювати і вимірювати ефективність Законодавства. Тож можна дійти висновку, що ефективність законодавства — це, найімовірніше, ступінь внеску сукупності правових норм (законодавчих актів) у досягнення соціально корисної мети, яка є головним змістом регульованих законодавчими актами суспільних відносин.

При обговоренні загальної теорії ефективності права найбільше визнання отримало розуміння ІІ (Е) як співвідношення фактичного результату' після його реалізації (Р) та переслідуваної ним мети (Ц). Формулу вимірювання ефективності було представлено як

$$E = \frac{P}{Ц},$$

а мету, покладену в основу діяльності (дії), визнано масштабом оцінки її ефективності [6]. Тобто вимірювання ефективності правової норми вимагає передусім виявлення її соціальної цілі. Однак конкретних соціальних цілей в основі різних норм права так багато, що їх навіть важко перерахувати.

Багатоцільовий характер законодавчих актів передбачає і різні методичні підходи до вимірювання ступеня досягнення цілі, дієвості, відбору критеріїв ефективності законодавства. Для соціологічної оцінки ефективності конкретного законодавчого акта важливо розуміти ефективність як здатність закону реально, в оптимальні строки, з найменшими витратами і найкраще досягти бажаного результату.

Ефективність закону, як і законодавства в цілому,— явище динамічне, воно не є величиною абсолютною і завжди постійною.

Об'єктивно і достовірно оцінити ефективність конкретної норми можна лише за умови, якщо враховуються засоби досягнення її цілей і соціальна корисність самої норми. Інакше може статися, що норму, яка була спрямована на антисоціальну і навіть антигуманну ціль, буде визнано позитивною. Така ж ситуація можлива і в разі досягнення цілі неправовими засобами. Скажімо, в державах з тоталітарним режимом теж існували правові норми, і, на перший погляд, вони діяли досить ефективно, бо цілі досягалися швидко, наставляли бажані для законодавця результати. Але якщо врахувати ті репресивні, антиправові за природою засоби досягнення мети, то виявиться, що ефективність закону була лише ілюзорною, демонстративною, а отже, і негативною. Досягнення цілі не може бути виправдане будь-якими засобами. Позитивна ефективність

настає лише тоді, коли закон спрямований на соціально корисні цілі та якщо самі засоби досягнення цілі є законними. Аналогічний висновок матимемо в разі, коли цілі антисоціального антинародного закону досягаються ззовні правовими засобами. У цьому випадку можна погодитися з думкою В. Ф. Прозорова, який вважає, що цілі правового регулювання не повинні виводитись із зони критичного аналізу. Вони не завжди є абсолютним критерієм, еталоном ефективності [5, 96].

Якщо діяти інакше, тобто кожного разу безумовно виводити ефективність правової норми як співвідношення її реальних результатів і її цілей, то щоразу буде ідеалізація кожної норми, без критичного усвідомлення її змісту і цілей. І все ж, незалежно від соціальної користі або шкідливості норми, відповідність досягнутого результату цілі норми інакше, ніж ефективністю дії такої норми, назвати не можна. Досягнення результату, який не є соціально корисним,— це також ефективність, але зі знаком «—», тобто негативна ефективність. Адже протиправна і навіть злочинна діяльність є також ефективною, якщо злочинець досягає мети. У такому разі ефективність буде антисоціальною, шкідливою для суспільства і громадян. Отже, ефективність закону може бути як позитивна («+»), так і негативна («—»). Незалежно від характеру ефективності, методика її оцінювання може застосовуватися одна й та сама. Однак після вимірювання обов'язково треба вивчити засоби, за допомогою яких досягнуто ефективність дії норми, і дати оцінку виявленої ефективності (позитивну чи негативну).

Якщо виявиться, що сама норма права (соціально справедлива) використовувалася з відхиленням від цілі (наприклад, не для покарання правопорушника, а як засіб розправи), то питання про ефективність її дії взагалі не варто ставити. У подібних випадках виникає інше запитання: чи не було вчинено посадового злочину з боку правозастосовчого органу?

Таким чином, постає висновок, що будь-які результати, отримані шляхом оцінювання ефективності правових норм без урахування їхньої соціальної зумовленості та корисності, не тільки не можуть, а й не повинні використовуватися при вирішенні питання про необхідність удосконалення законодавства.

Знання цілей законодавчого акта дає змогу на першому етапі прогнозувати дієвість цієї норми, реакцію населення на її появу, підібрати найдосконаліший механізм реалізації норм права, а на кінцевому етапі — оцінити ефективність

цих заходів і самого законодавчого акта. Адже оцінка ефективності закону—це не тільки характеристика якості й змісту самого закону, а й передусім аналіз дієвості засобів, за допомогою яких реалізуються його положення і вимоги відповідно до цільового призначення законодавчого акта. Значення цих висновків полягає в тому, що за їх допомогою можна відпрацювати послідовність оцінювання ефективності законодавства.

Отже, при оцінці ефективності законодавства слід зважати на такі положення:

- аналізу ефективності законодавчого акта повинно передувати чітке усвідомлення його соціальних цілей;
- ціль законодавчого акта є масштабом оцінки ефективності його дії;

1. Карбонь Ж. Юридическая социология: Пер. с фр. / Пер. и вступ. статья В. А. Туманова.- М., 1986.
2. Поленина С. В. Качество закона // Советское государство и право.- 1987.- № 36.
3. Законодавство: проблеми ефективності.— К., 1995.
4. Кульчар К. Основы социологии права.— М., 1981.

без знання цілей закону не можна підібрати і використати дієві засоби реалізації норм права;
формалізація різних співвідношень цілі та результату полегшує і спрощує аналіз ефективності законодавства;
періодичний соціально-правовий аналіз досягнення цілей закону має вирішальне значення для майбутньої діяльності у сфері реалізації закону;
ефективною можна визнати не лише ту дію закону, яка дала максимально бажаний результат, а й ту, яка наближає до наміченої цілі, якщо результат на момент аналізу ще не наблизився до ідеалу [3, 44].

Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства.- М., 1991.

Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ.- Вып. 18.- М., 1969.

Yu. Matveeva

SOME ASPECTS OF METHODOLOGY FOR EVALUATION OF LAW EFFECTIVENESS

The problem of necessary measuring of law effectiveness in the developmental stage of law project is considered in the article. Special attention is given to clarification of standards for evaluation of statutory act's effectiveness which (standards) could be different in each case of the investigation of the particular law. There are some recommendations for evaluation of the legislative act.