

УДК 340.12

*Бірченко Ю. І.*

## ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВИХ НОРМ

*Стаття присвячена проблемним питанням щодо наукового обґрунтування визначення ефективності правових норм. Розглядаються різні підходи визначення даного поняття та аргументується поняття ефективності правових норм як співвідношення між фактичним результатом їхньої дії, і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми було прийнято.*

За умов розпочатої в Україні правової реформи постало надзвичайно важливе питання про підвищення ефективності дії законів, без чого здійснення політичних, економічних та інших реформ, формування правової держави і громадянського суспільства, посилення боротьби зі злочинністю, є вельми проблематичним. Йдеться, зрозуміло, не про прийняття виключно нових законів, оскільки їхня кількість ще не свідчить про достатню врегульованість законодавством суспільних відносин, і на цій основі зміцнення законності. Необхідною є нова, вища якість їхньої реалізації, дієві механізми забезпечення й охорони.

Більшість науковців, виходячи з розуміння права як засобу управління суспільством, вважають, що ефективність правової норми визначається тим, наскільки її реалізація сприяє досягненню цілей, поставлених перед правовим регулюванням (тобто ступенем досягнення відповідних цілей).

Найточніше категорію ефективності правових норм може бути визначено як співвідношення між фактичним результатом їхньої дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми було прийнято [1]. При цьому деякі науковці поняття дії права зводять до правозастосовчої діяльності. Під ефективністю правового регулювання вони розуміють досягнення певних соціальне корисних результатів шляхом правозастосовчої діяльності державних органів і їхніх посадових осіб [2]. На їхню думку тільки через правозастосування може проявитись ефективність дії правових рішень, тому що будь-який юридичний закон починає діяти, проявляти свої потенції лише у разі його порушення, тобто тоді, коли застосовуються санкції закону.

Якщо правова норма має за мету передусім попередження конкретних видів проступків і ця мета повністю або значною мірою досягається за допомогою факту опублікування даної норми, то права вимога, безперечно, реалізується (шляхом дотримання), а незастосування норми саме і свідчить про високу її ефективність. Звичайно, незастосу-

вання правової норми може в даному разі виступати показником її ефективності лише за відсутності відповідних правопорушень. Навпаки, систематична реалізація норми шляхом правозастосування зовсім не обов'язково свідчить про її ефективність. Якщо, наприклад, встановлено, що неодноразове застосування якої-небудь санкції практично не спричиняє бажаного впливу на правопорушників, відповідну правову норму навряд чи можна назвати високоефективною.

Право може діяти не тільки шляхом дотримання, виконання, використання і застосування правових установ, а й шляхом іншого впливу на свідомість і поведінку людей. Дія права в такій якості далеко не завжди може відбуватись через його реалізацію. Як підкреслював Д. А. Керімов, дія — це не завжди реалізація права, але в будь-якому випадку юридична можливість такої реалізації [3].

Така дія характерна, наприклад, для багатьох норм, безпосередня мета яких зводиться до забезпечення демократичних свобод. Як можливість певної (вільної) поведінки, право суб'єкта перебуває в розпорядженні його носія, який може користуватись правом або не користуватись ним.

Французький вчений Ж. Карбоньє зазначав, що ефективність закону, який забезпечує свободу поведінки суб'єкта, полягає не в його (суб'єкта) діянні, а в самій свободі, тобто в можливості вибрати будь-який допустимий варіант поведінки. Такий закон має невидиму ефективність завдяки своєму психологічному впливу на людей. З цим можна погодитись за умови деяких уточнень. Правова норма, яка закріплює певну свободу дій суб'єкта, може вважатись ефективною лише в тому разі, коли є реальна можливість вибору будь-якого допустимого варіанту поведінки. Норма не буде ефективною не тільки тоді, коли люди практично не користуються відповідними правами і свободами через, наприклад, такі обставини, як терор і залякування, а й тоді, коли немає реальних економічних, соціальних та інших гарантій, що забезпечують реалізацію відпо-

відних свобод. Не можна, наприклад, говорити про ефективність норми, яка дає працівникові право розірвати трудовий договір за власним бажанням, коли в країні поширене безробіття.

Але не завжди норма, яка не діє, а, отже, є не-ефективною, не несе в собі ніякої соціальної користі. Закон може відігравати й певну латентну функцію. Якщо закон і не приводить (можливо, тимчасово) до реальних змін, то він може задовольняти певні важливі потреби суспільства шляхом офіційного вираження деяких ідеалів (скажімо, проголошення в Конституції України як демократичної, соціальної, правової держави; закріплення, знову ж таки, у Конституції принципу верховенства права). Крім того, видання заздалегідь завідомо недієвих законів може мати своєю метою попередження і запобігання конфліктів у певних сферах суспільних відносин.

Крім того, слід зауважити, що поняття ефективності має бути пов'язане не тільки з результатами, корисними для суспільства. Правова норма може виражати реальну дійсність як у відповідності з її об'єктивними закономірностями, так і всупереч їм. В останньому випадку норма починає з більшою чи меншою активністю заважати розвитку суспільства. Навряд чи можна твердити, що в таких ситуаціях норма неефективна. В даному разі йдеться про так звану "негативну ефективність", ефективність права зі знаком "мінус". Дія правових норм може мати "негативну ефективність" тоді, коли в результаті такої дії віддаляється досягнення намічених нормою права цілей.

За загальним правилом, норми права мають ступінчасті цілі, які самі формулюються у вигляді наближення до якогось далекого ідеалу (зменшення злочинності, підвищення народжуваності і т. п.). Цілком очевидно, що за цих умов ефективність дії правових норм може набувати різних ступенів (рівнів). Ефективними необхідно визнати всі ті норми, які будь-якою, навіть незначною мірою забезпечують наближення хоча б до однієї соціальної мети. Це, зрозуміло, зовсім не означає, що треба миритися з низьким ступенем ефективності правових норм. Підвищення ступеня їхньої ефективності здійснюється в процесі удосконалення законодавства і практики його застосування.

Соціальне неефективними слід визнати ті правові норми, дія яких у плані наближення до поставленої мети прирівнюється до нуля, які хоча й "працювали", але "працювали" марно. Сюди належать і ті норми, соціальна мета яких у реальному житті була тією чи іншою мірою досягнута, але не за рахунок дії права, а під впливом якихось інших факторів (тобто, коли між отриманим бажаним результатом і дією відповідних правових норм відсутній причинно-наслідковий зв'язок).

Говорячи про "негативну ефективність" дії тієї чи іншої норми права, необхідно враховувати лише ті конкретні наслідки, які безпосередньо віддаляють суспільство від досягнення наміченої мети (таким чином, співвідношення між результатом і метою зберігається). Всі інші наслідки, як передбачувані, так і ті, настання яких передбачити було неможливо, в розрахунок братись не повинні. Відомо, що будь-яка дія може бути корисною, нейтральною та шкідливою, а також економічною, неекономічною та збитковою. Передбачається, що й ефективність норм права може отримати відповідне значення, яке характеризуватиме лише співвідношення між результатом дії норми і її метою.

Таким чином, у визначення поняття ефективності правових норм мають бути включені як позитивні, так і негативні оціночні моменти.

Отже, ефективність можна визначити як сукупність всіх реальних змін і наслідків, які виникають в об'єктивній дійсності в результаті дії закону (норми права).

#### ***Цілі правових норм як критерій оцінки їхньої ефективності***

Конкретних соціальних цілей, які лежать в основі різних норм права, дуже багато і перерахувати їх всі практично неможливо. Можна лише в загальному охарактеризувати основні типи цих цілей і визначити їхнє значення для дослідження ефективності правових норм.

Передусім за все необхідно зазначити, що існують правові цілі різних рівнів. У Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Ці найважливіші завдання держави стають і головною метою правової системи. Вони є взірцями як для правотворчості, так і для дії права. Можливість досягнення цілей більш високого рівня завжди вимагає попереднього вирішення задач нижчого рівня. При цьому цілі нижчого рівня повинні розглядатись як засоби для досягнення вищих цілей.

Тому кожна галузь законодавства, сприяючи досягненню найважливіших завдань держави, має свою галузеву систему основних цілей. Основні завдання тієї чи іншої галузі законодавства можуть бути вирішені за умови попереднього досягнення цілей правових інститутів, а цілі останніх — на основі досягнення конкретних приватних цілей правових норм та їхніх груп. В результаті правові найрізноманітніших рівнів можна одночасно розглядати як проміжні, так і кінцеві.

Таким чином, система правових цілей утворює досить складне "дерево цілей", де приватні цілі

конкретних правових норм, переплітаючись, якісно збільшуються і трансформуються в цілі правових інститутів, а останні — в цілі галузей законодавства або міжгалузевих правових комплексів і т. д. Отже, слід мати на увазі, що ефективність всієї правової системи залежить від ефективності правових категорій нижчого рівня, тобто системи законодавства, правових інститутів і конкретних норм права.

Розмежування правових цілей різних рівнів має принципове значення для визначення ефективності правових категорій. Так, оцінка ефективності конкретних правових норм або їхніх невеликих груп має здійснюватись на основі їхніх приватних безпосередніх цілей. Орієнтація тут тільки на цілі вищого рівня може спричинитися до помилкових висновків. Ефективність правових інститутів або конкретних галузей права може бути визначена лише на основі цілей відповідного рівня. При цьому слід мати на увазі, що неефективність окремих правових норм і їхніх груп може суттєво позначитись на ефективності всієї правової системи. Для дослідження ефективності правових норм доцільно поділяти цілі на функціональні і предметні. Впливаючи на поведінку людей, законодавець в одних випадках ставить мету тільки настання змін у самій поведінці людей, а в інших — настання таких змін пов'язує з досягненням певного матеріального результату. Цілі, досягнення яких пов'язане з настанням результатів, що виражаються в поведінці людей, називаються функціональними, а ті, які досягають настання і матеріальних результатів,— предметними. Норми права, які включають предметні цілі, повинні включати й функціональні, які в ідеально реалізованому вигляді враховуються при постановці предметних цілей і перетворюються в реальні засоби їх здійснення. Законодавець у предметній цілі передбачає результат, який виражається в тому чи іншому предметі, але сам цей результат завжди є наслідком певної поведінки, дії [4].

Наступний поділ цілей права, який необхідно враховувати при вивченні ефективності правових норм,— це поділ на матеріальні та юридичні цілі. Матеріальні цілі стосуються суспільних відносин у неправовій сфері. Ці цілі можуть мати економічний, політичний, ідеологічний і інший характер. Можливі різні комбінації вказаних матеріальних цілей. Разом з тим у всій сукупності цілей, які лежать в основі правових норм, слід виділяти такі, де найближчим об'єктом буде саме право, особливо його неухильне виконання і дотримання. Такі цілі, на відміну від матеріальних, і називаються юридичними. Немає норм права, які мають тільки юридичні цілі. Останні завжди виступають найнижчою ланкою в системі безпосередніх цілей, яким служать дані норми й інститути. Далі вони переходять в інші, матеріальні цілі. Але виділяти юридичні ці-

лі все-таки треба, оскільки вивчення ефективності права з точки зору цих цілей має деякі особливості.

Головна юридична ціль — забезпечення виконання вимог права. На досягнення даної цілі в першу чергу направлені правові норми, які називаються юридичними гарантіями законності. До основних юридичних гарантій законності належать: норми права, які закріплюють верховенство закону в системі правових актів; норми, які регулюють оскарження громадянами дій державних органів і посадових осіб; норми, які регулюють порядок здійснення державного примусу до виконання вимог права; юридичні санкції.

В кожній конкретній галузі права, крім юридичних гарантій, які охоплюються цими основними групами, є спеціальні норми, які гарантують виконання закону в урегульованій ними сфері суспільних відносин. Прикладом може бути СТ. 43 Кодексу законів про працю України, яка передбачає випадки розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу за попередньою згодою профспілкового органу. Основна мета цієї норми полягає у встановленні попереднього контролю за законністю звільнення працівників. Характерною є також і СТ. 9 названого Кодексу, яка визначає, що умови договору про працю, які погіршують становище працівників порівняно з законодавством України про працю, є недійсними.

Система цілей різних гарантій законності була розроблена П. М. Рабіновичем. Він виділяє такі безпосередні цілі: запобігання можливих правопорушень; виявлення (розкриття) правопорушень; їх усунення; ліквідація негативних наслідків правопорушень, відновлення порушеного правомірного стану; попередження, зведення до мінімуму фактів скоєння правопорушень [5].

До юридичних цілей, безперечно, слід віднести також забезпечення високого юридично-технічного рівня нормативних актів. Звичайно, така юридична ціль охоплюється (якщо не повністю, то частково) ціллю забезпечення виконання вимог права (тобто ширшою юридичною ціллю), але вона має і самостійне значення. Посилення законності, забезпечення високого технічного рівня законодавства в кінцевому підсумку є засобами досягнення більш значних соціальних цілей.

Важливість виділення юридичних цілей, особливо цілі забезпечення неухильного виконання правових вимог, при дослідженні проблеми ефективності діючого законодавства полягає в тому, що ефективність норм права має визначатись, виходячи передусім з їхніх юридичних, а не більш віддалених матеріальних цілей. Правомірна поведінка, направлена на досягнення різних безпосередніх цілей (крім тих, через які норми права визначають сам зміст прав та обов'язків), ще не свідчить про соціальну ефективність відповідних норм. А пра-

вмірна поведінка, направлена на досягнення юридичних цілей (законність), високий юридично-технічний рівень законодавства, упорядкованість його та інші подібні результати свідчать про ефективність відповідних правових норм.

Аналізуючи категорії цілі правових норм, необхідно зазначити, що деякі норми права, нормативно-правові акти часто направлені на досягнення не однієї, а кількох цілей одночасно. Очевидно, що ефективність таких норм повинна визначатись, виходячи з аналізу головних і другорядних, безпосередніх і перспективних цілей.

Так, наприклад, правові норми, які встановлюють порядок розірвання шлюбу, передбачають цілу низку матеріальних і юридичних цілей. Основні матеріальні цілі цих норм — забезпечення свободи шлюбу і зміцнення сім'ї — є відносно суперечливими. Коли б законодавець ставив тільки одну мету — свободу шлюбу, то найкращим засобом її досягнення була б відмова від судового розлучення взагалі. Так само ідея збереження сім'ї могла б вирішитись шляхом повної заборони розлучень. Тому ефективність норм про розірвання шлюбу необхід-

но визначати, враховуючи ступінь досягнення цими нормами обох зазначених цілей. До юридичних цілей названих норм слід віднести: забезпечення певного державного (в особі суду чи органів рагсу) контролю за розірванням сімейних зв'язків; забезпечення правового захисту інтересів подружжя, їхніх дітей та інших членів сім'ї; можливість відвернення розірвання шлюбу тощо. Ефективність відповідних правових норм має бути визначена по відношенню до всіх зазначених цілей окремо. При цьому правові норми, які можуть бути визначені високоефективними щодо одних цілей, можуть виявитись неефективними по відношенню до інших.

Поряд з правовими нормами, які мають декілька цілей, зустрічаються і правові комплекси, багато норм яких мають практично лише одну загальну безпосередню ціль. Є й такі інститути і галузі, де говорити про мету конкретної норми безглуздо. Так, у багатьох випадках окрема процесуальна норма не може мати і не має самостійної цілі. В даному разі необхідний комплексний підхід: треба визначити ефективність не норми, а правового інституту в цілому або навіть галузі.

1. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самошенко, В. В. Глазырин.— М.: Юрид. лит., 1980.—С. 22.
2. Гапаган И. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву. Автореф. докт. дисс. М., 1971.—С. 20.
3. Керимов Д. А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972 —С. 171.
4. Экимов А. И. Категория цели в советском праве. Автореф. канд. дисс. Л., 1970.— С. 10—11.
5. Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма. М., 1979.— С. 85.
6. Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко, Я. М. Шевченко.— К.: Наукова думка, 1995.— 230 с.
7. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства // Право України.— 1998.— № 6.

*Yuliya Birchenko*

## DEFINITION OF THE TERM EFFECTIVENESS OF LEGAL NORMS

*The article is devoted to the problematic issues of scientific substantiation of definition of effectiveness of legal norms. Different approaches of definition of this term are being observed and argued as correlation between fact result of legal norms action and the social aims for achievement of which these norms were accepted.*