

ПРО НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ЗАКОНУ ЯК ОСНОВИ ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

Альона Стащенко,

*здобувачка кафедри загальноюридичних та кримінально-правових дисциплін
Київського університету туризму, економіки і права*

У статті розглянуті концептуальні теоретичні засади визначення якості закону як основи його ефективності.

Ключові слова: якість закону, ефективність, форми реалізації, механізм дії, правові норми.

Розбудова незалежності української держави та державотворчі процеси, що відбуваються, вимагають необхідності з'ясувати поняття «якість законів», а також питання про основні шляхи та засоби їх поліпшення.

Поняття «якість закону» складається із обумовлених завдань всебічного вдосконалення демократичних процесів, що знаходять свій вияв в основних вимогах як до змісту законодавства, так і його форми.

Аналіз сутності категорій закону, розуміння взаємозв'язку процесів і явищ соціальної дійсності – кістяк будь-якої науки у суспільстві. Ідеї закону та закономірності стали невід'ємним атрибутом юридичної науки, у тому числі окремих її галузей, усвідомлення їх не лише як сукупність певних знань про юридичну дійсність, а систему уявлень і поглядів про суттєві, сталі, загальні зв'язки у досліджуваній ними юридичній дійсності.

Питання, пов'язані з дослідженням якості закону як основи його ефективності неодноразово привертало увагу науковців. У своїх працях до них зверталися російські вчені М. Байтін, А. Венгеров, В. Горшеньов, Д. Керімов, В. Кудрявцев, В. Лазарев, В. Лапаєва, Г. Мальцев, В. Нікітінський, А. Пашков, І. Самощенко, Ф. Фаткуллін, Р. Халфіна, Л. Явич та ін. Серед сучасних вітчизняних учених, публікації яких пов'язані з дослідженням якості закону як основи його ефективності, можна назвати таких, як Т. Андрусак, С. Бобровник, В. Головченко, О. Зайчук, М. Козюбра, Н. Оніщенко, П. Рабінович, В. Селіванов, В. Сіренко, О. Скақун, Ю. Шемшученко та ін. Разом із тим, на нашу думку, деякі аспекти досліджуваної проблематики залишаються дискусійними або ж взагалі не вирішеними.

Метою цієї статті є розгляд та аналіз концептуальних теоретичних засад визначення якості закону як основи його ефективності, виокремлення характерних ознак етапів його розвитку.

На сучасному етапі розвитку суспільних відносин учені-юристи отримали можливість всебічного аналізу як позитивних, так і негативних сторін життєдіяльності суспільства, держави та права. Реформи політичної системи, курс на побудову правової держави, з одного боку, дозволяють використовувати досягнення юридичної науки у законотворчому процесі, розробленні стратегії та тактики законотворчості, при підготовці проектів конкретних законів, а з іншого – спонукають дослідників до більш глибокого аналізу нагальних питань теорії законодавства, верховенства права, їх теоретико-методологічних проблем.

У юридичній науці панує думка про те, що система законодавства в цілому, як і окремі нормативно-правові акти, повинна спиратися на соціальні закономірності. Від того, наскільки цю ідею можна буде реалізувати на практиці, залежить ефективність законодавства, авторитет і верховенство закону, якість правової системи взагалі. Так, Ю. Тихомиров, аналізуючи шляхи підвищення верховенства права, дійшов висновку, що високий авторитет закону, зростання його ролі в суспільних відносинах, як правило, визначається тим, наскільки у законі знаходять своє відображення закономірності суспільного розвитку [1, с. 170].

С. Овчинніков вважає, що у загальному вигляді взаємозв'язок соціальних законів і законів у юридичному змісті слова полягає в тому, що юридичні нормативні акти повинні відображати об'єктивні соціальні закономірності [2, с. 12]. На думку А. Хачатуряна, щоб цілеспрямовано впливати на економічну, політичну та соціально-культурну сфери життя правові норми повинні адекватно відображати процеси, що відбуваються у суспільстві. Законодавець для цього повинен постійно виявляти, вивчати та враховувати закономірності, що лежать в основі таких процесів [3, с. 4]. Про необхідність урахування соціальних закономірностей у чинному законодавстві зазначає і С. Дробязко [4, с. 5–11].

М. Баймаханов зазначає, що належна якість закону залежить від вирішення такої проблеми, як відображення у правових актах об'єктивних закономірностей суспільного розвитку. І вирішення її він вбачає в поглибленні уявлень про співвідношення об'єктивних закономірностей і юридичних законів, у механізмі зворотного впливу юридичних законів на об'єктивні закономірності [5, с. 117].

Питанням відповідності норм права об'єктивним закономірностям регульованих відносин велику увагу приділяє Р. Халфіна. На її думку, гостро стоїть питання про відповідність права об'єктивним законам економічного розвитку, тобто особливе значення має своєчасне та вдале застосування заходів правового регулювання для оптимального використання позитивних процесів і можливого обмеження негативних [6, с. 20].

Разом із тим проблема співвідношення об'єктивних соціальних законів і законів юридичних не така проста, як може здатися на перший погляд. Не можна однозначно стверджувати, що юридичний закон завжди й у всьому спирається на об'єктивний соціальний закон. Справа в тому, що між об'єктивним соціальним законом і законом в юридичному змісті слова, нарівні з загальними для них ознаками, є й такі, які не збігаються чи мають поверхневий збіг, що робить їх різними по суті.

На нашу думку, закон буде якісним, а норма права – соціально ефективною, якщо, відповідаючи об'єктивним вимогам прогресивного розвитку суспільства, це передбачає оптимальний варіант поведінки, яка вимагається для науково обгрунтованої цілі, та реально забезпечує настання фактичного результату, що відповідає цій цілі.

Ступінь відповідності об'єктивним закономірностям, наближення до оптимальної в даних умовах поведінки, фактичного результату до цілі характеризує якість будь-якої норми права. Крім того, вірогідно, кожний вид юридичних норм має і деякі інші, додаткові показники їх соціальної ефективності. Виявлення цих спеціальних показників є завданням спеціалістів в окремих галузях права.

У широкому розумінні під якістю закону слід розуміти його здатність правильно відтворювати у правових нормах специфіку регульованих ним суспільних відносин і безпосередньо регулювати відносини, запобігаючи негативним (тобто незаконним) соціальним діям учасників правовідносин. Якісний закон – це закон, за допомогою якого можливе досягнення поставлених перед ним цілей. Слід зазначити, що є два аспекти категорії «якість закону» – соціальний та юридичний.

Зупиняючись на юридичних критеріях якості закону й ефективності законодавства,

необхідно зафіксувати відмінності між ними. Якість закону – це відлагоджена система норм, впровадження та реалізація яких дає змогу ефективно регулювати відносини у соціальних системах. Закон – це ще не регулювання відносин, це тільки можливість, яка набуває сили, перетворюється на дійсність на наступному етапі – правозастосуванні, правореалізації. В законі словами та вираженими ними поняттями (формулами диспозиції, гіпотези, санкції) визначається, що робити, чого не робити, що правильно чи неправильно.

Юридичний закон як акт вищого органу законодавчої влади в країні регулює та відображає не тільки важливі і суттєві суспільні відносини. Законодавець покликаний регулювати все коло суспільних відносин, що входять до його компетенції. У стратегічному плані немає необхідності кардинальним чином змінювати зміст конституційного будівництва, відповідно до якого вищий орган законодавчої влади не може бути попередньо пов'язаний колом об'єктів законодавчої регламентації, оскільки це обмежувало б законодавця у виборі актуальних проблем суспільного розвитку, що вимагають свого рішення [1, с. 167].

Серед основних ознак об'єктивного соціального закону важливе значення має така його якість, як всезагальність. Закон є загальним зв'язком; він охоплює порівняно більшу групу якісно однорідних явищ. Всезагальність характеризує закон з точки зору кількості явищ, що підпадають під дію закону, і його просторової далекодії [7, с. 32; 8, с. 39].

Ознака всезагальності об'єктивного соціального закону означає, що всі явища, які підпадають під його дію, не можуть не підкорятися його вимозі [7, с. 38]. Інший характер ознаки всезагальності у юридичному законі. Він відрізняється від всезагальності соціального закону щонайменше за двома ознаками. *По-перше*, юридичний закон порушується. З цього приводу Н. Коркунов зазначав, що норми права можуть бути порушені, а порушити закон неможливо [9, с. 48]. *По-друге*, у юридичному законі за волею законодавця можуть бути передбачені винятки будь-якого характеру: за часом і місцем його дії, колом фізичних і юридичних осіб тощо. Винятки такого роду у соціальному законі відсутні.

Якщо закони суспільства носять статистичний (вірогідний) характер, то юридичний закон такої якості не має. У юридичному законі допускаються лише ті якості, що в ньому передбачені. Що стосується зближення юридичного закону із законом соціальним, то було б корисним з'ясувати, яким чином вірогідний характер соціального закону пов'язаний (і чи пов'язаний взагалі) із конструкцією винятків, які використовуються у

законотворчості. Але це самостійна проблема теорії законодавства. Не вдаючись до її обговорення, можна висловити припущення про те, що між випадковостями, на які багата природа соціального закону, і винятками у юридичному законі немає прямого причинно-наслідкового зв'язку. Випадковості не піддаються прогнозу, а тому не можуть бути передбачені у юридичному законі. Лише такі оцінюючі поняття, як «з урахуванням обставин», «з урахуванням особи», можуть розцінюватися як способи законотворчості, який використовується для пристосування юридичного закону до вірогідної природи соціального закону.

Об'єктивний соціальний закон і закон юридичний – дві самостійні системи. Відмінність систем, як зазначає А. Авер'янов, полягає в тому, що вони різняться за якістю та швидкістю обміну з оточуючим середовищем, формою внутрішнього руху систем, рівнем і типом їх організації, структурою, часом застосування [10, с. 109].

Найбільш важливим аспектом у визначенні якості закону, на нашу думку, є вимоги до змісту законодавства. Це, перш за все, полягає у необхідній відповідності змісту кожного окремого нормативно-правового акта та законодавства в цілому об'єктивним закономірностям соціально-економічного і політичного розвитку суспільства, вимогам прискорення такого розвитку. Важливими самостійними показниками якості законодавства є оперативність, своєчасність прийняття, зміни та доповнення, скасування нормативних актів. Звичайно, оперативність не повинна без необхідності знижувати рівень стабільності законодавства, але й вимоги стабільності не повинні ускладнювати своєчасне вдосконалення законодавства. Так, синтетичним показником якості законодавства є ступінь його ефективності. Цей показник залежить від інших вимог щодо змісту та форми законодавства, а також від того, якою мірою чинні нормативно-правові приписи забезпечені механізмом втілення їх в життя. У свою чергу, можна виділити засоби, якими забезпечується приведення в дію цього механізму:

- засоби, що передбачаються самим законодавством;
- засоби правового забезпечення діяльності держави, всіх її органів і посадових осіб.

На ефективність законодавства великий вплив справляє рівень політичної та правової культури суспільства, ступінь свідомості та готовності всіх посадових осіб і громадян до реалізації правових норм. Це також значною мірою залежить від якості правового забезпечення механізму, у тому числі правового виховання. Ступінь ефективності є важливим показником стану будь-якої законодавчої системи.

Слід зазначити, що термін «якість закону» має досить специфічний характер. Оцінка ефективності окремої правової норми, одного конкретного закону, всієї галузі законодавства має як багато спільного, так і свої відмінності. На перший погляд здається, що не виникає проблем у процесі оцінки ефективності окремо взятої правової норми. Проте дослідники помітили, що мета, яка ставилася під час прийняття конкретної правової норми, досягається лише в поодиноких випадках у результаті дії лише цієї правової норми. Як правило, позитивні результати забезпечує застосування кількох правових норм, інколи систем норм, а часом і неправових чинників. Існує думка, що дію окремої правової норми (результат її впливу) взагалі не можна виокремити із сукупності дії правових і неправових факторів.

Оцінюючи ефективність закону чи іншого нормативно-правового акта, слід мати на увазі, що його переваги та недоліки визначаються сукупністю об'єднаних у ньому правових норм. При цьому малоефективний сам собою закон може мати окремі досить ефективні правові норми.

На нашу думку, помилка багатьох законодавців полягає в тому, що вони зосереджують зусилля на проміжних етапах дії соціальних законів, розраховуючи на те, що жорстке регулювання діяльності людини, дозвіл і заборона (важливих, але все ж не початкових форм діяльності) дозволять досягти належної дії соціальних законів.

Юридичний закон, що є відображенням соціального закону, ніколи не може з'явитися раніше соціального закону, оскільки не можна відкрити (і відповідно регулювати) неіснуючі закономірності. У юридичній науці існує положення про те, що юридичні закони впливають на суспільні відносини. Звичайно, цю роль виконують не всі юридичні закони, а лише ті, які сприяють розгортанню вже існуючих соціальних законів життєдіяльності людей. І чим краще це вдається законодавцю, тим вищим буде престиж і верховенство права. У цьому сенсі верховенство закону безпосередньо визначається тим, наскільки повно у ньому відображаються та захищаються вимоги соціальних законів. Звідси випливає, що вимоги об'єктивних соціальних законів повинні стати вимогами законів юридичних.

Не важко помітити, що об'єктивну оцінку ефективності закону можна дати лише протягом певного історичного розвитку. 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 випадку ефективність дії

конкретного закону залежатиме від ефективності правової системи, стану економіки, моралі, інших чинників, із-під впливу яких треба вилучити специфічну ефективність конкретного закону.

Крім того, на ефективність закону значною мірою впливає його якість. Якість закону (від чого залежить ефективність його дії) визначається його змістом. Проте зміст завжди втілюється у певну форму. При цьому форма закону не є пасивною. Саме від її досконалості залежить простота та стрункність закону, логічне розміщення статей у главах, чіткість формулювань, врешті-решт, його зрозумілість і доступність. Нечіткість формулювань статей закону, складність їх граматичної побудови, відсутність легальних визначень понять, інші недосконалості форми закону – це потенційне джерело порушень законодавства. Отже, *досконалість форми закону є однією з умов його ефективності*.

Показником якості законодавства є його адекватне, тотожне тлумачення різними правозастосовуючими юрисдикційними органами, виходячи із змісту норм, який вкладається законодавцем. Тлумачення спрямоване на усвідомлення того, що хотів сказати у тексті закону законодавець (дух закону) та що він фактично сказав (буква закону).

Важливу роль у розробленні якісних законів відіграє принцип юридичної відповідальності, суть якого полягає в тому, що будь-яке порушення правил, закріплених у диспозиції правової норми, повинно мати наслідком вжиття санкцій. Інакше норми закону матимуть лише декларативний характер, тобто юридична відповідальність є чинником, що стримує та запобігає протиправним тенденціям у соціальній системі.

Поєднання соціальних та юридичних елементів якості окремо взятого закону та законодавства в цілому є необхідною умовою адаптивного правозастосування, яке, у свою чергу, покликане забезпечити дієвість приписів законодавства.

Адаптивне правозастосування означає вид взаємодії об'єктів, уповноважених застосовувати закон, із зовнішнім середовищем – соціальною системою, відносинами, які врегульовані цим законом. У процесі взаємодії узгоджуються законні вимоги та очікування його учасників. Умовою адаптивного правозастосування є чітка регламентація компетентних правозастосовуючих органів (виконавчих, юрисдикційних, контролюючих). Іншими словами, адаптивне правозастосування можливе лише за умови, що структура та функції зазначених органів дають змогу оперативно (отже, ефективно) впливати на поведінку суб'єктів, урегульовувати конфлік-

ти та забезпечувати правопорядок, що є результатом дії якісного законодавства.

Адаптивне правозастосування є стадією провадження якісного законодавства в суспільне, економічне життя. Саме за результатами правозастосування можна вести мову про ефективність законодавства. Таким чином, масштабом оцінки якості закону є ціль задля досягнення якої ця правова норма створювалася. Звідси впливає декілька важливих позицій. *По-перше*, навіть тоді, коли закон більш чи менш детально говорить про цілі, що встановлюються в нормах та інститутах, виявлення їх зв'язків потребує теоретичної роботи. *По-друге*, якщо законодавець, встановлюючи ту чи іншу норму, мав на увазі декілька безпосередніх цілей, ефективність правової норми повинна визначатися стосовно всіх цілей, із виділенням, якщо це впливає із аналізу, цілей основних і другорядних, прямих та опосередкованих, ненамічених і вторинних. Адже будь-який інший підхід приведе до одностороннього тлумачення. *По-третє*, визначення ефективності норм права повинно здійснюватися на основі безпосередньої, а не конкретної, цілі. Конкретна ціль досить широка та багатогранна, її важко застосувати як критерій оцінки ефективності для більш чи менш вузької групи правових норм. З іншого боку, в цьому немає, як правило, необхідності, бо ця кінцева ціль завжди конкретизована в безпосередніх цілях.

Проведений аналіз дозволяє зробити **висновок**, що загальною юридичними критеріями що впливають на якість закону є:

- процедура розроблення та прийняття якісних законів;
- наявність виконавчих та юрисдикційних структур, які забезпечують застосування законодавства;
- стан законності в суспільстві, що є оцінкою рівня ефективності в цілому, хоча й не дає змоги визначити ефективність того чи іншого закону.

Загальною юридичні критерії ефективності законодавства у взаємодії з загальносоціальними критеріями є показником міри розвитку правової системи держави, яка, у свою чергу, відтворює рівень цивілізованості суспільства.

У конкретних дослідженнях якості закону завдання виокремлення ролі правового фактору виникає, як правило, двічі. *По-перше*, при вимірі ефективності механізму дії правової норми, *по-друге*, при вимірі її соціальної ефективності. У першому випадку це зводиться до набору та виміру значення різних змінних складових, що впливають на поведінку учасників суспільних відносин, у другому – до набору та виміру «ваги» тих змінних, які впливають на кінцевий соціальний результат.

Якою б не була складною проблема визначення ефективності дії правового фактора, його відособлення від дії інших факторів, на якому б початковому етапі рішення цієї проблеми не знаходилась юридична наука, шляхи для її принципового вирішення, безумовно, існують.

Література

1. Тихомиров Ю. А. Теория закона. – М., 1982.
2. Овчинников С. Н. Закономерности развития права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Л., 1979. – 21 с.
3. Хачатурян А. М. Социальные факторы развития законодательства союзной республики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987. – 19 с.
4. Дробязко С. Г. Совершенствование законодательства Союза ССР и союзной республики. – Минск, 1990.
5. Советское государство и право. – 1987. – № 5.
6. Советское государство и право. – 1990. – № 3.
7. Голованов В. Н. Гносеологическая природа законов науки. – М., 1985. – 142 с.
8. Сириш А. Д. Вопросы марксистской философии и этики. – Иркутск, 1971.
9. Коркунов Н. М. Общее учение о праве. – СПб., 1884. – 218 с.
10. Аверьянов А. Н. Системное познание мира. – М., 1985. – 185 с.

The article deals with and analyses some conceptual theoretical foundations of studying the quality of law as the basis of its effectiveness, distinguishes some typical stages of its development.

В статье рассматриваются и анализируются концептуальные теоретические основы изучения качества закона как основания его эффективности, выделение характерных этапов его развития.

