

УДК 34.037

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.1.8>

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВИМІРУ ПРАВОТВОРЧОСТІ ТА ЇЇ ПОЛІТИКИ

Дубас В.М.,

*здобувач освітньо-наукового ступеню
«Доктор філософії» за спеціальністю 081 Право
Приватного вищого навчального закладу
«Європейський університет»
ORCID: 0009-0002-1030-9418*

Дубас В.М. Ефективність як інструмент виміру правотворчості та її політики.

В науковій роботі автором зроблено спробу встановити методологічне значення категорії «ефективність» в частині виміру правотворчості та правотворчої політики. Акцентовано увагу на актуальності посилення наукової розробки питань методології вивчення правотворчості та її політики. Наголошено на тому, що правотворчість потребує систематичного аналізу, вдосконалення механізмів правотворчості та залучення широкого кола експертів для забезпечення ефективного функціонування правової системи. Враховуючи постійні зміни в суспільно-політичному житті нашої країни та необхідність адаптації законодавства до європейських стандартів, правотворча діяльність стає ще більш актуальним явищем, що не лише потребує свого наукового дослідження, але і виміру на предмет її ефективності. Тому актуальність тематики цієї наукової роботи зумовлюється як можливістю виміру ефективності правотворчості, так і необхідністю такого виміру задля надання всебічної оцінки практики правотворення в Україні.

Проведено аналіз поглядів вчених, які стосуються методологічного значення ефективності як інструменту виміру явищ правової дійсності. Підсумовано, що ефективність є багатовимірним інструментом, яка має встановити результативність як безпосередньо правотворчості (на мікрорівні), так і всієї правотворчої політики (на макрорівні). Відзначено, що правотворчість і правотворча політика можуть досліджуватись з точки зору їх ефективності, результати чого матимуть або предметний характер (ефективність правотворчості), або стратегічний характер (ефективність правотворчої політики). З точки зору методологічного значення, ефективність як інструмент виміру правотворчості і правотворчої політики, є самостійним: 1) способом виміру показників, які відображають результат функціонування правотворчості або правотворчої політики; 2) засобом виявлення та характеристики ролі і призначення правотворчості і її політики в соціально-політичному та правовому аспектах; 3) механізмом виявлення недоліків правотворчої діяльності та змісту правотворчої політики; 4) передумовою для обґрунтування шляхів вдосконалення правотворчої діяльності та змісту правотворчої політики.

Ключові слова: правотворчість, правова політика, правотворча політика, ефективність права, ефективність правотворчості, ефективність законодавства.

Dubas V. Efficiency as a tool for measuring law-making and its policy.

In the scientific work, the author made an attempt to establish the methodological significance of the category «efficiency» in terms of the dimension of law-making and law-making policy. Attention is focused on the relevance of strengthening the scientific development of the methodology of studying law-making and its policy. It was emphasized that law-making requires systematic analysis, improvement of law-making mechanisms and the involvement of a wide range of experts to ensure the effective functioning of the legal system. Taking into account the constant changes in the social and political life of our country and the need to adapt legislation to European standards, law-making activity becomes an even more relevant phenomenon that not only needs its own scientific research, but also measurement for its effectiveness. Therefore, the relevance of the topic of this scientific work is determined both by the possibility of measuring the effectiveness of law-making, and by the necessity of such a measurement

in order to provide a comprehensive assessment of the practice of law-making in Ukraine. The analysis of the views of scientists, which relate to the methodological significance of effectiveness as a tool for measuring the phenomena of legal reality, has been carried out. It is concluded that efficiency is a multidimensional tool that should establish the effectiveness of both directly law-making (on the micro-level) and the entire law-making policy (on the macro-level). It is noted that law-making and law-making policy can be studied from the point of view of their effectiveness, the results of which will have either a substantive nature (law-making effectiveness) or a strategic nature (law-making policy effectiveness). From the point of view of methodological significance, efficiency as a tool for measuring law-making and law-making policy is an independent: 1) a way of measuring indicators that reflect the result of the functioning of law-making or law-making policy; 2) a means of identifying and characterizing the role and purpose of law-making and its policy in socio-political and legal aspects; 3) a mechanism for identifying deficiencies in law-making activity and the content of law-making policy; 4) a prerequisite for substantiating ways of improving law-making activity and the content of law-making policy.

Key words: law-making, legal policy, law-making policy, effectiveness of law, effectiveness of law-making, effectiveness of legislation.

Постановка проблеми. Правотворчість, як процес створення правових норм, є важливим і складним явищем, яке вимагає ретельного наукового вивчення та обґрунтування ключових її закономірностей. Правотворчість потребує систематичного аналізу, вдосконалення механізмів правотворчості та залучення широкого кола експертів для забезпечення ефективного функціонування правової системи. Враховуючи постійні зміни в суспільно-політичному житті нашої країни та необхідність адаптації законодавства до європейських стандартів, правотворча діяльність стає ще більш актуальним явищем, що не лише потребує свого наукового дослідження, але і виміру на предмет її ефективності. Тому актуальність тематики цієї наукової роботи зумовлюється як можливістю виміру ефективності правотворчості, так і необхідністю такого виміру задля надання всебічної оцінки практики правотворення в Україні.

Актуальність теми дослідження доводиться також і тим, що правотворчість є спроможною до вдосконалення та підвищення якісного рівня свого функціонування. В основі такого розвитку та реформування правотворчості знаходиться важливий чинник – її ефективність, який, з одного боку, є засобом виміру її якості, а з іншого боку – дороговказом для подальшого підвищення її якісного рівня. Тому дослідження теоретико-правових та практичних аспектів правотворчості неможливе без вивчення такої категорії як ефективність, що виступає важливим інструментом виміру як в цілому правотворчості, так і її політики.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика правотворчості та її політики становили предмет наукових пошуків багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Окремі аспекти ефективності правотворчості та її політики розкриті в працях таких вітчизняних теоретиків права як С.В. Бобровник, Т.З. Гарасимів, Ж.О. Дзейко, В.М. Косович, Л.А. Луць, Б.В. Малишев, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, С.С. Слинко, І.Д. Шутак, О.І. Ющик та ін. Проте варто констатувати певний дефіцит наукових досліджень, які стосувалися б питань визначення методологічної ролі ефективності як інструменту виміру правотворчості та її політики.

Метою цієї наукової роботи є аналіз доктринальних підходів до розуміння ефективності правотворчості та її політики, розмежування ефективності правотворчості та ефективності правотворчої політики, уточнення методологічного значення ефективності як інструменту для виміру правотворчості та її політики.

Виклад основного матеріалу. Загалом термін «ефективність» походить від слова «ефект» (лат. effectus), що означає «результат, наслідок яких-небудь причин, заходів, дій» [1]. У тлумачному словнику української мови термін «ефективний» розглядається як такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект або викликає ефект, тобто результативний, дієвий, здатний створити цей результат. У свою чергу, «ефективність» – це характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості [2].

Сама категорія «ефективність» в юридичній науці, в частині дослідження правових явищ і процесів має важливе методологічне значення, що використовується вченими переважно з точки зору можливості вироблення комплексу критеріїв виміру ефективності функціонування відповідних правових явищ чи процесів. Зокрема, в юридичній літературі представлено декілька на-

укових підходів до визначення критеріїв ефективності правотворчості. Наприклад, В.Ф. Сіренко виокремлює такі критерії ефективності, як-от:

- 1) інтереси суб'єктів, які становлять залежність між необхідністю задовольнити потреби тих чи інших соціальних груп чи окремих верств населення та можливостями задоволення цих потреб через діяльність таких суб'єктів;
- 2) перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів;
- 3) якість та кількість нормативно-правових актів [3, с. 37-38].

На нашу думку, вказані критерії більш характерні для виміру ефективності юридичної практичної діяльності, що враховує фактичний, прогностичний та формально-юридичний компоненти такої діяльності. Крім того, з методологічної точки зору вимір ефективності правових явищ і процесів може відбуватись за такими критеріями як: 1) юридичний аспект (нормативність, повнота, конкретність законодавчого регулювання); 2) мовний аспект (простота, лаконічність, ясність, точність); 3) логічний аспект (визначеність, послідовність, несуперечливість); 4) соціологічний аспект (юридична і соціальна ефективність) [4, с. 14]. Такий підхід відображає насамперед юридично-вимірну характеристику категорії «ефективність», яка може бути застосована до вивчення якісних показників правових актів.

Враховуючи вказане, трансформуючи окреслені підходи на площину дослідження правотворчості та її політики, можемо відзначити певні особливості, що у них проглядаються. Перш за все мова йде про те, що загалом критерії ефективності правотворчості та її політики можемо умовно поділити на дві групи:

- 1) кількісні або формальні критерії, що передбачають оцінку часових, людських, організаційних та матеріальних ресурсів, а також визначення рівня оптимальності процесів, що мають місце в процедурі прийняття нормативного акта та кількості прийнятих актів як кінцевого результату такої діяльності за певний період часу;
- 2) змістовні критерії, що передбачають реалізацію правотворчої політики з повноцінним використанням циклу правової політики та з урахуванням основоположних прав і свобод людини, міжнародних стандартів, що частково може бути оцінений у рамках правового моніторингу, передбаченого Законом України «Про правотворчу діяльність» [10].

Зазвичай найбільш очевидними при оцінці ефективності є кількісні критерії. Перш за все, звертається увага на співвідношення кількості зареєстрованих законопроектів та кількості прийнятих законів. У цій частині вимушені констатувати, що в Україні показник зареєстрованих законопроектів за останні роки становить біля 2000. Наприклад, у 2023 році було зареєстровано 1991 законопроект [11]; у 2022 році було зареєстровано 1811 законопроектів [12]. Водночас у довоєнний період активність підготовки та подання до Верховної Ради України законопроектів була на порядок вища, а кількість законопроектів була в районі 3000 на рік. У 2021 році всього було зареєстровано 2737 законопроектів; а у 2020 році – 2868 законопроектів [13; 14]. У той час як в Норвегії за рік вноситься 5 законопроектів, у Швейцарії – 6, у Данії – 64, у Франції – 337, в Італії – 644.

Велика кількість законопроектів зумовлює наступні негативні наслідки: 1) відсутність спроби у Апарату Верховної Ради України перевіряти проекти законів на предмет дотримання вимог Регламенту Верховної Ради України через кількість внесених законопроектів; 2) перевантаженість комітетів, які зобов'язані провести відповідну експертизу законопроекту, і як результат – зниження її якості; 3) збільшення кількості нерозглянутих законопроектів та скорочення часу обговорення при розгляді комплексних законодавчих ініціатив; 4) безсистемність та недалекоглядність законодавчих змін.

Також певним орієнтиром може виступати критерій кількісного виконання Плану законопроектної роботи, що затверджується Верховною Радою України щороку, а також прийняті в Україні Стратегії розвитку законодавства, що є документами середньострокового або довгострокового планування, та передбачають здебільшого основні вектори реформування певної сфери. Водночас безпосередня реалізація запланованих реформ у стратегічних документах уточнюється на рівні Програм, що затверджуються Урядом.

Разом з тим, вважаємо, що кількісний критерій не має переважати над якісними критеріями, адже останні є гарантією сталого розвитку. Впевнені, що якісний і передбачуваний нормативний акт може бути лише результатом правової політики, що будується на застосуванні циклу публічної політики.

Найкращими практиками провідних демократій Західної Європи, США та Канади був напрацьований підхід, який передбачає застосування циклу публічної політики. Зазначений підхід передбачає, що галузева політика має послідовно здійснюватися у кілька таких етапів, котрі циклічно повторюються: 1) визначення проблеми та її аналіз; 2) формування політики, яке полягає у формулюванні альтернативних варіантів вирішення проблеми (варіантів політики), виборі конкретного варіанту та його погодженні; 3) реалізація політики, її координація та моніторинг та 4) оцінювання політики [5].

Отож якісний критерій передбачає розробку та прийняття нормативного акта, що не суперечить Конституції України, відповідає принципу верховенства права та іншим міжнародним стандартам, враховує реальні фінансові та інші ресурси.

Своє розуміння ефективності самої правотворчості обґрунтовує В.Ф. Сіренко. Вчений зазначає, що під вищезгаданим поняттям варто розуміти ступінь відповідності реальних відносин тій правовій вимозі, що міститься в конкретній нормі чи законодавчому акті [3]. Проте, деякі вчені питання ефективності правотворчості розглядають крізь призму ефективності законодавства, визначаючи під останнім «ступінь співвідношення між результатом, досягнутим у процесі реалізації законодавства, і тією метою, задля якої воно було прийняте, тобто, іншими словами, ефективність законодавства як і самого процесу його створення слід вимірювати внеском у зміцнення правових основ державного і суспільного життя, у забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а тому ефективність законодавства має оцінюватися, перш за все, результатом дії самого закону, хоча при цьому важливе значення має досконалість самого закону як результат якісної законотворчої діяльності» [4]. Фактично вченими проводиться певне ототожнення категорій «ефективність законодавства» та «ефективність правотворчості», змістом якої є оцінка внеску у зміцнення правових основ державного і суспільного життя, у забезпечення прав і свобод людини та громадянина, за результатами дії самого закону, передумовою чого є досконалість самого закону як результат якісної законотворчої діяльності.

В свою чергу, Н.М. Оніщенко та С.В. Бобровник вважають, що «ефективність законодавства включає, по суті, увесь комплекс питань, починаючи від правотворчості, функцій права і кінчаючи реалізацією права та його прогнозування» [6], фактично розглядаючи ефективність правотворчості як складову ефективності законодавства. В свою чергу, Н.М. Оніщенко пропонує окремо виділити поняття «якість закону», під яким розуміти сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси, а тому правознавиця вирізняє два аспекти якості законодавства:

- 1) соціальний, тобто зміст нормативно-правового акта має відповідати основним напрямкам розвитку суспільства і реальним умовам життя;
- 2) юридичний, що передбачає законність нормативно-правового акта, тобто його відповідність Конституції України та іншим правовим актам, а також правовий характер, тобто відповідність принципам демократії, зокрема верховенства права, соціальної справедливості і нормам моралі. Крім того, важливою є юридико-технічна якість законодавства як одна з гарантій правової визначеності [7].

Має рацію і В.М. Косович, який, говорячи про критерії власне юридичної якості дії правових принципів і норм, визначає відповідність вимогам нормопроєктувальної техніки, загальнознаним міжнародним документам про права людини і громадянина, конституції та іншим нормативно-правовим актам і нормам суспільної моралі [8]. Варто, насамперед, погодитись з думкою вченого в тому, що для оцінки (аналізу) ефективності норм права повинні бути об'єктивно вимірювані критерії та індикатори. Загальними критеріями ефективності нормативно-правового акта та викладених у ньому правових норм є задоволення за допомогою права суспільних потреб, державних інтересів, прав і законних інтересів громадян, які і мають бути пріоритетними цілями нормативного врегулювання певної сфери життєдіяльності суспільства за допомогою права. Для об'єктивності і точності вимірювання ефективності правового інструментарію слід застосовувати не лише загальні, але і галузеві критерії вимірювання ефективності нормативно-правових актів, що є елементами системи конкретного галузевого законодавства. Такий диференційований підхід тільки сприятиме результативності правового моніторингу. Оцінюючи ефективність правотворчості крізь призму якості та ефективності положень нормативно-правових актів, а також самих закріплених норм права, варто відзначити, що таке оцінювання походить насамперед від самої правотворчої ідеї, яка закладена в основу ініціативи творення правової норми. Так, якість норма-

тивно-правового акта та викладених у ньому правових норм має визначатися за полісистемними критеріями:

- по-перше, юридико-технічна досконалість нормативно-правового акта (форма, структура, юридична мова, стиль, граматичність);
- по-друге, відповідність змісту нормативно-правового акта національним інтересам (інтересам особи, суспільства та держави);
- по-третє, рівень відповідності положень правового акту засадам офіційної правової політики, особливо правотворчої політики, що визначає стратегію правотворчої діяльності;
- по-четверте, і саме головне – стан (рівень) досягнення правотворчого задуму, який закладено в основу правотворчості.

Крім того, оцінюючи результат дії правової норми, слід не лише виходити з цільового контексту, але і співрозмірності цілі правової норми та тих засобів (правових і не правових), які були застосовані для одержаного результату. Повинно бути позитивне співвідношення між прогнозованим і фактичним результатом дії правової норми у конкретних правовідносинах [9].

Висновки. Підбиваючи підсумки проведеному дослідженню, беручи до уваги особливості застосування категорії «ефективність» до феномену правотворчості, вважаємо за доцільне відзначити, що ефективність є багатовимірним інструментом, яка має встановити результативність як безпосередньо правотворчості (на мікрорівні), так і всієї правотворчої політики (на макрорівні). Вважаємо, і правотворчість і правотворча політика можуть досліджуватись з точки зору їх ефективності, результати чого матимуть або предметний характер (ефективність правотворчості), або стратегічний характер (ефективність правотворчої політики). З точки зору методологічного значення ефективність як інструмент виміру як правотворчості, так і правотворчої політики, є самостійним:

- по-перше, способом виміру показників, які відображають результат функціонування правотворчості або правотворчої політики;
- по-друге, засобом виявлення та характеристики ролі і призначення правотворчості і її політики в соціально-політичному та правовому аспектах;
- по-третє, механізмом виявлення недоліків правотворчої діяльності та змісту правотворчої політики;
- по-четверте, передумовою для обґрунтування шляхів вдосконалення правотворчої діяльності та змісту правотворчої політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наукова думка, 2000. 680 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
3. Сіренко В.Ф. Визначення ефективності правових норм: методологічні підходи. Законодавство: проблеми ефективності. Київ, 1995. С. 3–13.
4. Законознавство: навч. посіб. / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова, С.В. Богачов. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. 152 с.
5. Розроблення публічної політики: практичний посібник / уклад. А.О. Чемерис. Київ: ТОВ «Софія». 2011. 128 с.
6. Оніщенко Н.М., Бобровник С.В. Соціальна та юридична ефективність законодавства. Законодавство: проблеми ефективності. Київ, 1995. С. 13–26.
7. Оніщенко Н. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток. Віче. 2007. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/607/>.
8. Косович В.М. Правовий моніторинг як засіб вдосконалення нормативно-правових актів України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 40–44.
9. Правовий моніторинг як складова правотворчої та правозастосовчої діяльності: монографія / за заг. ред. О.О. Кота, А.Б. Гриняка, Н.В. Міловської. Київ : Алерта, 2023. 266 с.
10. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 р. № 3354-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

11. Проекти, зареєстровані за всі сесії IX скликання. Дата реєстрації: з 01.01.2023 по 31.12.2023.
URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/searchResults>.
12. Проекти, зареєстровані за всі сесії IX скликання. Дата реєстрації: з 01.01.2022 по 31.12.2022.
URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/searchResults>.
13. Проекти, зареєстровані за всі сесії IX скликання. Дата реєстрації: з 01.01.2021 по 31.12.2021.
URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/searchResults/>.
14. Проекти, зареєстровані за всі сесії IX скликання. Дата реєстрації: з 01.01.2020 по 31.12.2020.
URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/searchResults>.