

ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ: ТЕЛЕОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено аналізу ефективності реалізації закону з позиції телеології – вчення про цілеспрямованість – як особливого евристичного принципу пізнання дійсності.

Ключові слова: ефективність реалізації закону, умови ефективності реалізації закону, мета створення закону, справедливість, моніторинг ефективності реалізації закону.



**Кравченко Михайло
Георгійович,**

кандидат юридичних наук, юрист 1-ої категорії НДС «Центр дослідження проблем прав людини» Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Однією з найактуальніших проблем, які нині стоять перед теорією та практикою, є проблема реалізації законів. Цю проблему досліджували і намагалися певним чином вирішити багато видатних учених-юристів, зокрема В. Афанасьєв, В. Глазирін, А. Каюмов, В. Кудрявцев, М. Лебедев, О. Мельник, П. Рабінович, В. Цветков, Ф. Фаткулін та ін. Разом із тим безперечно, що реалізація ефективних, якісних, демократичних, правових, прогресивних, справедливих за своїм змістом, законів є основою правового законодавства. Саме такі закони є правовою основою для нормального функціонування суспільства та держави, забезпечення правопорядку в Україні. Юридичний закон власне і створюється для того, щоб бути реалізованим, перетворитися з можливого в реальне.

До думки про те, що кожне явище або процес, зокрема і юридичний закон, мають причину свого буття, можна дійти на підставі аналізу думок та висловів великих філософів древності. Так, великий філософ Стародавнього Риму, римський імператор М. Аврелій писав про те, що кожна річ намагається досягнути того, заради чого вона створювалася, а в тому, до чого вона прагне – її мета, де мета кожної речі, там її користь і благо [1]. Таким чином, перефразовуючи думку великого філософа, можна сказати, що кожний юридичний закон прагне бути реалізованим. Саме з позиції реалізації розкривається цінність

закону, саме за результатами реалізації юридичного закону його можна оцінити як певне благо.

У результаті реалізації закону, безперечно, мають бути досягнуті ті цілі або вирішені ті завдання, які ставилися при його створенні. Такий стан речей є цілком зрозуміли та логічним, оскільки юридичний закон створюється не просто для автономного буття, а для реального функціонування, для активного впливу на суспільні відносини, які є об'єктом його регулювання. Цікавою в цьому контексті є думка Б. Малишева про те, що цілі суб'єкта правотворчості, зусиллями якого був породжений певний нормативно-правовий акт, не мають безпосереднього значення для правового регулювання та тлумачення норм цього акта [2]. Учений слушно зазначає, що з моменту надання нормативно-правовому акту юридичної сили норми права, закріплені в ньому, набувають автономного існування, стають об'єктивною реальністю, результатом чого є зокрема об'єктивізація їхньої мети.

Таким чином, об'єктом тлумачення постає норма права, оскільки саме вона є безпосереднім регулятором суспільних відносин, а не наміри, ідеї або дії суб'єктів правотворчості. При цьому варто зазначити, що у світовій практиці існують інші підходи відносно значення ідей та намірів суб'єктів, які створювали нормативно-правовий акт, для розуміння змісту його положень після набрання ним юридичної сили. Так, у Великій Британії внаслідок того, що на практиці судді далеко не завжди слідували положенням статутів і тлумачили їх

у доволі вільній формі, наприклад за допомогою додавання слів до їх текстів, набула поширення практика тлумачення статуту за допомогою пошуку його справжнього смислу та причин його прийняття, незважаючи на текст. За таких обставин автори законопроектів, для того щоб уникнути неправильного тлумачення норм закону, почали додавати до статутів змістовні преамбули, в яких чітко визначалася мета їх прийняття [3]. Що ж стосується України, то тут наміри та ідеї суб'єктів, які створювали закон, можуть бути корисними в процесі його офіційного тлумачення Конституційним Судом України. Так, у процесі тлумачення норм, закріплених у Конституції України та законах України, Конституційний Суд може врахувати наміри та ідеї, які були покладені в основу відповідного нормативно-правового акта, історію його створення тощо.

Одним із центральних питань у контексті розгляду цієї проблематики є питання про поняття ефективності реалізації закону. Варто звернути увагу на те, що значна кількість учених розглядає поняття ефективності реалізації закону з позиції співвідношення мети, яка ставилася при створенні закону, та результатів, які були досягнуті в результаті його реалізації. Так, російський дослідник А. Каюмов звертає увагу на те, що про ефективність закону свідчать результати суспільної практики, тобто коли їхня реалізація дає позитивні результати, сприяє досягненню поставленої мети. Позитивний вплив, на думку вченого, виявляється у здатності закону з найменшими витратами позитивно впли-

вати на суспільні відносини та на особистісні властивості їх учасників за тих соціальних умов, які реально існують у період його дії. Учений вважає, що для того, щоб ця внутрішня, якісна властивість закону, якою є його ефективність, реально виявляла себе в поведінці учасників суспільних відносин, необхідне існування певних соціальних факторів. Їхня наявність сприяє активному вияву ефективності закону в об'єктивній діяльності, а в разі їх відсутності, навпаки, цей процес стримується [4; 5].

Схожу позицію займають В. Кудрявцев і В. Глазирін, які розуміють під ефективністю законодавства його результативність, ступінь досягнення соціальних цілей, сформульованих нормою права [6].

Схожою є також позиція відносно цього питання П. Рабіновича та К. Ропаква, які ефективність законодавства розглядають крізь призму такого критерію оцінювання ефективності норм права, як цілі їх прийняття [7; 8].

Однак існують й інші наукові позиції щодо розуміння ефективності реалізації закону. Так, В. Лапаєв під ефективністю закону розуміє міру його внеску в зміцнення правових засад державного та громадського життя, у формування та розвиток компонентів свободи в суспільних відносинах [9]. У цьому контексті, на думку вченого, мова йде про внутрішню властивість закону, а саме про його здатність здійснювати позитивний вплив у певному визначеному напрямку за відповідних конкретних соціальних умов.

Інший дослідник І. Фарбер вважає, що для виявлення наявності або

відсутності в законі тієї внутрішньої властивості, яка позначається поняттям «ефективність», треба спочатку обов'язково дослідити об'єкт його впливу, визначити співвідношення його початкового, фактичного та майбутнього стану [10]. На думку вченого, закон впливає на зовнішню поведінку своїм регулятивним впливом. Завдяки цьому вона стає впорядкованою, тобто такою, яка відповідає вимогам, визначеним у законі. Крім того закон впливає на свідомість і психіку людини. Саме в цьому виявляється виховний вплив юридичного закону. На цьому ґрунтується розмежування регулятивної та виховної функцій закону.

Таким чином, говорячи про ефективність закону, необхідно враховувати його позитивний вплив на суспільні відносини, а також вплив на внутрішній світ особистості. Це виявляється в усвідомленні та засвоєнні людиною правових еталонів для створення в неї необхідних особистісних засад з метою узгодження своєї поведінки із приписами закону.

На думку М. Лебедева, поняття ефективності закону пов'язано тільки з позитивним результатом його впливу на суспільні відносини та свідомість їх учасників. Учений звертає увагу на те, що поняття ефективності відповідає не всякому ефекту закону або підзаконного акту, а тільки його позитивному ефекту, тобто такому, який наближує отриманий результат до тієї мети, яка ставилася при створенні закону [11].

Однак у науковій літературі відсутня єдина думка щодо того, яким має бути цей позитивний результат

і за допомогою якого критерію його можна оцінити.

Інколи поняття «ефективність» розглядають з іншої позиції. У такому разі на перший план ставиться той ефект, який має досягатися в результаті реалізації закону. Зокрема мова йде про стан правопорядку, зниження рівня правопорушень у державі тощо. З таких позицій поняття ефективності розглядає В. Афанасьєв. Він розуміє її як один із принципів наукового управління, що зводиться до забезпечення вирішення поставлених завдань у найкоротші терміни за найменших витрат трудових, матеріальних і фінансових ресурсів [12].

В. Цветков розуміє ефективність як складне явище, що визначається співвідношенням людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів [13].

С. Скриль розуміє ефективне законодавство як соціально-правове явище, що є соціальним результатом реалізації законодавства – правопорядком [14].

На думку М. Осипова, абсолютним оцінювальним критерієм ефективності законодавства є реалізація прав і свобод людини [15].

Ф. Фаткулін та Л. Чулюкін загальну ефективність законодавства пов'язують з ефективністю компонентів правової норми – диспозиції, гіпотези, санкції [16].

В. Сирих вважає, що ефективні норми права повинні забезпечувати реалізацію поставлених завдань, призводити до очікуваних соціально корисних результатів, зокрема до зміцнення правового порядку, зниження

рівня правопорушень, створення умов для безперешкодної реалізації прав громадян та інших суб'єктів права. Подібні результати досягаються у випадках, коли нормативно-правовий акт підготовлений на якісно високому рівні й відповідає таким загальним умовам ефективності:

– ґрунтується на досягненнях правової науки, а також враховує вимоги законодавчої техніки, норми міжнародного права, правотворчий досвід інших республік і зарубіжних країн;

– мета ефективно діючої правової норми відповідає рівню економічного та соціально-культурного розвитку суспільства, враховує соціальні, юридичні та інші закономірності, які діють в сфері, яка регулюється за допомогою цієї норми права [17].

Безперечно, цікавою в контексті розгляду цього питання є позиція О. Мельник. Вона звертає увагу на те, що під ефектом слід розуміти виконання або дію. Таким чином, термін ефективність означає дії, що призводять до потрібних наслідків; ефективний означає «дієвий». Ефективність законодавства – це результативна характеристика його дії, що свідчить про здатність закону вирішувати відповідні соціально-правові проблеми. Таким чином, загальна ефективність законодавства забезпечується: а) ефективністю самого закону; б) ефективністю розпорядчо-виконавчої діяльності, що забезпечує конкретизацію норм закону на підзаконному рівні; в) ефективністю діяльності щодо застосування положень закону спеціальними суб'єктами.

Варто звернути увагу на те, що якщо перші дві позиції стосуються

ефективності правотворчості, то остання – ефективності правозастосування. Кожна з них визначається певними факторами і характеризується певними показниками [18].

На наш погляд, ефективність реалізації законів може бути розглянута з двох позицій. По-перше, ефективність реалізації закону – це оціночна категорія, об'єктом оцінювання якої є результати реалізації закону з позиції вирішення завдань і досягнення цілей, які ставилися при його створенні. Отже, якщо закон унаслідок своєї реалізації досягає тих позитивних результатів, які ставилися при його створенні, він є ефективним. Якщо ж він не досягає таких результатів, він є неефективним. У такому разі мета створення закону стає визначальним фактором, оскільки з позиції телеології дає відповідь на питання, з якою метою створено закон. Таким чином, мета створення юридичного закону стає тим орієнтиром, який визначальним чином впливає на подальше буття закону.

Крім того не варто забувати, що мова йде не про будь-які результати реалізації закону. Слід зазначити, що така увага до результатів реалізації закону не є випадковою, оскільки результати його реалізації є критерієм оцінки його якості і до певної міри всієї системи законодавства. Так, до результатів реалізації закону можна віднести: реалізацію суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків учасниками суспільних відносин, вирішення суперечок між учасниками суспільних відносин, правомірну поведінку та діяльність суб'єктів суспільних відносин, стан правопорядку в країні,

досягнення мети, заради якої створювався закон, тощо. Разом із тим, такий підхід не дає цілісного уявлення про результати реалізації як окремого закону, так і всієї системи законодавства.

Реалізація приписів законодавства має призводити до: справедливості, рівності та рівноправ'я, до прийняття на підставі норм законодавства не тільки законних, але й справедливих рішень. Однак на практиці результати реалізації законодавства бувають протилежними. Причин такої ситуації багато. Але однією з основних причин негативних результатів реалізації законів, на наш погляд, є нехтування об'єктивною справедливістю під час цього процесу. Чи можна вважати ефективним закон, який у результаті своєї реалізації призводить до несправедливості? Якщо так, то чи не є це шляхом до узаконеного безправ'я? Саме тому, на наш погляд, варто окремо в контексті нашого дослідження дослідити питання про особливість реалізації ідеї справедливості в процесі реалізації закону.

Питання про ідею справедливості та її роль у процесі реалізації законодавства розглядалося вченими різних епох. Серед них – Сократ, Софокл, Платон, Цицерон, Аристотель, Ж.-Ж. Руссо, І. Кант та багато інших.

У науковій літературі неодноразово розглядалося питання про вплив принципів права на реалізацію закону та законодавства в цілому. Однак воно аналізується переважно в контексті конкретних галузей права. Такі дослідження звичайно є ґрунтовними, проте не повною мірою дають можливість розглянути всі аспекти прояву конкретного принципу права.

Варто наголосити, що кожен принцип права є самобутнім, має самостійну цінність, історію виникнення і становлення.

Принцип справедливості широко закріплений у чинному законодавстві України, зокрема в Цивільному кодексі, Цивільному процесуальному кодексі, Господарському кодексі, Кримінальному кодексі тощо.

Ідея справедливості як принцип здійснення правосуддя закріплена в міжнародно-правових актах – таких, як Загальна декларація прав людини; Міжнародний акт про громадянські та політичні права; Конвенція про запобігання тортурам або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню; Основні принципи незалежності судових органів; Мінімальні стандартні правила ООН, які стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх; Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини тощо [19; 20].

Незважаючи на те, що цей принцип знайшов таке широке закріплення, існує значна кількість проблем щодо реалізації ідеї фактичної справедливості на практиці. По-перше, це проблема «формальної» та «об'єктивної» справедливості. Яким чином досягти того, щоб реалізація статей закону в конкретних життєвих ситуаціях призводила до об'єктивної справедливості? Відсутність справедливості в результаті реалізації приписів закону породжує проблему несправедливості самого законодавства. У цьому контексті не варто забувати, що юридичний закон існує не заради самого факту свого існування, а заради людей, їхніх потреб та інтере-

сів. Проблему несправедливості в такому разі міг би вирішувати суб'єкт, який застосовує норму закону. У разі несправедливості законодавства він міг би відступити від змісту норми закону та вибудувати фактичні дані таким чином, щоб вони відповідали вимогам об'єктивної справедливості. Такий стан речей мав би призвести до подолання недосконалості окремих нормативно-правових актів, зокрема і юридичних законів.

Проте, як свідчить практика, довільне застосування і тлумачення законодавства призводить до безправ'я та свавілля. Джон Голсуорсі зазначає, що «Кожен бажає бути справедливим, проте не кожному це вдається» [21]. Таким чином, ми підійшли ще до однієї проблеми – проблеми об'єктивної та суб'єктивної сторін справедливості. Відповідність результатів реалізації юридичного закону об'єктивній справедливості багато в чому залежить від суб'єкта реалізації законодавства. Очевидним є те, що рішення, які приймає людина, залежить від її життєвих орієнтирів, переконань та життєвої позиції. На думку деяких учених, цю проблему можна вирішити за допомогою створення нового законодавства і вдосконалення чинного [22]. Таким чином, справедливість, закріплена в нормах закону, дала б змогу подолати негативний вплив суб'єктивної сторони справедливості.

Проте недосконалість законодавства, на що ми наголошували вище, та інші суб'єктивні фактори призводять до несправедливості. Це можна побачити дослідивши питання про співвідношення принципу справед-

ливості і законності. Так зокрема в Україні справедливість судових рішень можлива лише на підставі суворого дотримання приписів чинного законодавства. У сучасних дослідженнях зазначається, що справедливість набуває значення правового принципу тією мірою, якою вона втілюється в нормативно-правовому способі регулювання, на тих основах відповідності, рівності і всього, що властиве побудові правової доктрини [23; 24]. Проте справедливість може не співпадати з законністю. Буває так, що в межах, визначених законом, суддя приймає рішення, правильне з позиції приписів юридичного закону, яке без урахування індивідуальних особливостей випадку та вимог справедливості може бути несправедливим. Таким чином, дотримання принципу законності без урахування вимог справедливості призводить до нехтуванням справедливістю, а фактично – до узаконеного беззаконня.

Наявність таких складних проблем реалізації ідеї справедливості на практиці безумовно потребує пошуків шляхів вирішення цієї проблеми. На нашу думку, для вирішення цих питань варто розглянути суть принципу справедливості та форми її вияву.

Незаперечним є той факт, що жоден із принципів права не піддавався настільки частому тлумаченню, обговоренню, роз'ясненню і, разом із тим, перекручуванню, як принцип справедливості. Пов'язано це з тим, що він важливий не тільки сам по собі, але й пов'язаний із такими принципами права, як принципи рівності, рівноправності і законності.

Для того щоб зрозуміти, що становить собою справедливість, ми маємо відмежувати її від того, чим є несправедливість. Найбільш повно відмінності між справедливістю та несправедливістю було розкрито В. Котюком [25], який зазначає, що з позицій загальнолюдських цінностей, моралі, з позицій демократії та демократичного підходу, щоб зрозуміти, що становить собою справедливість, потрібно відмежувати її від несправедливості. Справедливість і несправедливість – це дві протилежні парні категорії. Справедливими прийнято вважати об'єктивні рішення, а несправедливими – рішення, прийняті з упередженням.

Справедливість постає як суб'єктивна оцінка конкретної життєвої ситуації певним суб'єктом або суб'єктами. У такому разі справедливість повністю залежить від оцінки суб'єкта оцінювання конкретної життєвої ситуації. Така позиція узгоджується із практичним підходом до визначення поняття справедливості, який застосовується в сім'ї загального права. Зокрема в США панує думка, що справедливе рішення – це рішення, яке більшість людей вважають справедливим, а справедливістю є те, що більшість людей вважають справедливим у конкретному життєвому випадку. Тобто по суті вирішення проблеми «справедливого» і «несправедливого» покладається на розсуд людей [26].

Принцип справедливості набуває часом навіть характеру правових аксіом: «не може бути два покарання за одне й те ж правопорушення», «закон, який встановлює чи посилює

кримінальну відповідальність, зворотної сили немає», «немає покарання без злочину», «презумпція невинуватості: ніхто не може бути визнаний винуватим у здійсненні злочину, а також притягнутий до кримінальної відповідальності інакше, як за вироком суду».

Прийнято вважати, що право є нормативно закріпленою справедливостю. У справедливості шукають виправдання права і покарання за його порушення. Але чи є підстава шукати в праві справедливість? Чи може право за своєю природою бути несправедливим? На думку Л. Явича, проблема права і справедливості повинна вирішуватися в декількох аспектах. Насамперед мова йде про оцінку права з позиції захисту економічних, політичних й інших фактичних відносин. Окрім того важливим є не тільки те, що оцінюється, але і ким, з яких позицій здійснюється ця оцінка [27]. Вільне населення Рима вважало, що право, яке закріплювало рабство, є справедливим. Буржуазія спростовувала справедливість феодалізму і вважала право феодалів сваволею, несправедливістю. Справедливість буржуазних революцій вимагала усунення феодалізму і створення буржуазних конституцій, які проголошували право приватної власності і формально юридичну рівність усіх громадян, що відповідало вимогам розвитку капіталістичного виробництва. Справедливість соціалістичних революцій і всієї системи економічних і політичних відносин соціалізму знайшла своє вираження і закріплення в конституційних принципах народовладдя, демократії,

гуманізму, інтернаціоналізму, суспільної власності, охорона і розвиток яких виражали корінні інтереси трудового народу [28].

У другому аспекті проблема права і справедливості має більш специфічний характер, припускає трактування справедливості не як зовнішнього щодо правової дійсності фактора, а як спеціального юридичного принципу права, який виражає деякі властивості самої юридичної форми.

Справедливість – це життєво важливий для збереження і розвитку суспільства ціннісно-моральний орієнтир, поза яким немає жодної соціальності. Він має базуватися на неупередженості, істині, правильності, обґрунтованості правового регулювання тієї чи іншої діяльності, вирішенні суперечок про право та конфліктів, які при цьому можуть виникнути. Вона визначає рівність перед законом і судом, рівноправність, відповідність покарання вчиненому злочину, відповідність між цілями законодавця й обраними ним засобами їх досягнення. Як зазначає Г. Мальцев, «Зв'язок права і справедливості заснований на тій обставині, що правове відношення може бути завжди інтерпретоване як особливий тип відносин розподілу. Об'єктом розподілу тут постають права й обов'язки учасників взаємного соціального спілкування» [29].

Отже, принцип справедливості має істотне значення для процесу реалізації закону і суттєво впливає на результати його реалізації. Реалізація цього принципу на практиці веде до справедливого розподілу, рівної міри прав, свобод, обов'язків і відпові-

дальності громадян перед державою та законом і держави перед громадянином і законом. Тільки позитивні, справедливі результати реалізації закону можуть давати підстави вважати його ефективним. Таким чином, ідея справедливості має бути детермінуючим фактором щодо мети створення закону та ефективності юридичного закону в цілому. Не можна вважати ефективним закон, який призводить до свавілля, до порушення прав людини тощо.

Іншою проблемою в контексті розгляду цього питання є проблема підвищення ефективності реалізації закону. Сьогодні існує значна кількість знань про ті фактори, які зумовлюють ефективність реалізації закону. При цьому кожен із цих факторів є безсумнівно цінним і відіграє свою важливу роль у досягненні стану ефективності реалізації закону. Безперечно цінною в цьому випадку є думка Б. Малишева про те, що у світі не існує жодної речі, яка б не виникла з інших речей, не ґрунтувалася б на інших речах та своєю чергою не виробляла б щось інше, інші речі. Явище виникає тому, що виникають відповідні детермінуючі фактори. Явище зникає тому, що зникають детермінуючі його фактори [2, с. 24].

При цьому з позиції телеології умови самі по собі не можуть перетворитися на нову дійсність. Вони лише створюють можливість дійсності. Якщо ж наявні всі умови для певної дійсності, вона починає існувати. У такому разі причина є активним фактором, а умови відіграють відносно пасивну роль. Саме тому сума цих умов або факторів не є при-

чиною існування певного явища. Завдяки власній активності причина організовує умови, використовує їх як матеріал для створення нової дійсності.

Якщо застосувати ці положення стосовно ефективності реалізації закону, то, на наш погляд, можна розкрити досить цікаву грань ефективності реалізації закону як певної дійсності, що виникає внаслідок активності причини, яка становить мету, заради якої створювався закон, та внаслідок взаємодії багатьох юридичних, економічних, політичних, історичних, соціальних, організаційних, ідеологічних та інших факторів, які створюють передумови для існування такої ефективності реалізації закону. Це другий аспект, в якому ми пропонуємо розглядати ефективність реалізації закону.

Крім того, на наш погляд, мова має йти не стільки про пошук нових факторів, які зумовлюють реалізацію закону, скільки про те, щоб, використовуючи вже наявні знання, створити оптимальні умови для реалізації законів в Україні. При цьому важливо зважати на те, що загально-визнаючою є думка, що критерієм істини є практика. Таким чином, визначити, який закон є ефективним, а який – ні, можна тільки на підставі аналізу практики його реалізації. По суті жодний аналіз, жодне прогнозування або моделювання не може відтворити буття конкретного закону з моменту набрання ним чинності до моменту втрати ним юридичної сили. Саме тому практика є тим єдиним критерієм, який дає можливість відповісти на питання, чи є відповідний

закон ефективним, чи ні. Отже, лише на підставі аналізу практики реалізації конкретного закону можна визначити рівень його ефективності, визначити, які з його норм реалізуються, а які – ні.

Безперечно, виявлені неефективні норми можна буде або скасувати, або замінити на більш якісні, або забезпечити їхню реалізацію, додатково застосовуючи заходи фінансового, організаційного, ідеологічного та іншого характеру. У такому контексті виникає питання про оцінку ефективності закону. В українській та російській науковій літературі були пропозиції розробити загальну та спеціальну методика оцінювання ефективності закону [30]. Така методика є системою важливих правил, без використання та дотримання яких неможливо якісно визначити ступінь ефективності реалізації закону. В основу такої методики, безперечно, варто покласти ті напрацювання, які були зроблені в межах побудови загальних методик проведення соціологічних досліджень суспільних явищ і процесів.

Однак усе ж таки цими рекомендаціями не вичерпується зміст методики вивчення ефективності реалізації закону. Крім них до цієї методики має включатися система методів дослідження ефективності реалізації закону. Така методика має містити опис методів, а також загальні рекомендації з приводу послідовності застосування цих методів та техніки їх використання. Крім того методика дослідження ефективності реалізації закону має містити: а) вказівку на ті відносини, які повинні досліджуватися

за допомогою таких методів; б) способи визначення мети досліджуваної норми, вироблення певних етапів дослідження ефективності закону; в) проміжок часу, за який повинні бути отримані дані, що характеризують стан ефективності досліджуваного закону тощо.

У науковій літературі пропонується поряд із загальною методикою оцінювання ефективності закону розробити спеціальну методика оцінювання ефективності окремих законів. На думку А. Каюмова, потреба в розробці загальної методики дослідження ефективності реалізації закону зумовлюється тим, що є загальні вимоги, врахування яких необхідне під час аналізу ефективності реалізації будь-якої правової норми. Однак правові норми – різноманітні, і саме тому методика вивчення ефективності кожного конкретного закону має певні специфічні риси, які не можуть охоплюватися загальною методикою оцінювання ефективності закону [31]. Саме тому пропонується розробити спеціальну методика оцінювання ефективності закону.

Серед основних завдань, які мають бути розроблені в межах спеціальної методики дослідження ефективності реалізації закону, варто назвати визначення проміжку часу, за який повинно бути отримано вихідні дані, які характеризують стан ефективності досліджуваного закону. Що ж стосується загальної методики дослідження ефективності реалізації закону, то вона дає щодо цього виключно загальні рекомендації, які стосуються методики дослідження будь-якого закону. Проміжок часу, за

який повинні бути отримані вихідні дані, що характеризують стан ефективності окремого закону, встановлюється в кожному випадку індивідуально, залежно від особливостей і специфіки кожного досліджуваного закону.

Крім того спеціальна методика дослідження ефективності реалізації закону має містити певний перелік методів дослідження ефективності реалізації конкретного закону, зокрема й тих методів, які рекомендовані загальною методикою дослідження. Ця методика має містити й інформацію про послідовність застосування цих методів та техніку їх використання, способи виявлення мети відповідного юридичного закону, уточнення переліку показників, які слід установити під час дослідження, а також визначення проміжку часу, за який повинні бути отримані дані, що характеризують стан ефективності реалізації закону.

Варто також звернути увагу на те, що спеціальна методика не повинна суперечити тим вимогам, які має ставити загальна методика, незважаючи на те, що вона більш конкретно виражає специфіку дослідження конкретного закону.

Спеціальна методика дослідження ефективності реалізації закону може мати кілька рівнів. Вважаємо, що потрібна розробка методики дослідження ефективності реалізації норм окремих галузей права, що дозволить із самого початку дослідження дотримуватися певних методичних вимог, які можна буде застосовувати під час дослідження ефективності будь-якої правової норми цієї галузі.

Крім того потрібно створити методику вивчення ефективності правових комплексів, інститутів, інших правових утворень тощо. Наступним рівнем спеціальної методики є методика дослідження ефективності кожної конкретної правової норми.

На нашу думку, реалізація на практиці цієї ідеї є надзвичайно складною. Така ситуація зумовлюється низкою причин: а) існує проблема визначення методів дослідження ефективності реалізації закону. Мова йде про те, що ефективність, а також методи її дослідження, оцінювання та підвищення більшою мірою розроблені спеціалістами в галузі економіки. Незважаючи на значну кількість конкретнонаукових методів у межах юриспруденції, важко вибрати оптимальні методи для дослідження ефективності закону; б) реалізація закону в межах окремих галузей права не однакова і має певну специфіку. Тому розробку загальної методики оцінювання ефективності закону може бути реалізовано після дослідження специфіки реалізації законів та інших нормативно-правових актів на галузевому рівні. Без урахування цього загальна методика може бути відірваною від практики і мати неефективний характер; в) необхідна підготовка кваліфікованих спеціалістів, які зможуть давати свої висновки щодо ефективності реалізації закону. Такі спеціалісти повинні мати офіційний статус і нести персональну юридичну відповідальність за результати своєї діяльності.

На наш погляд, сьогодні доцільніше говорити про моніторинг ефективності реалізації законів. Ми переконані

в тому, що ефективність реалізації закону залежить не тільки від урахування певних вимог до закону як передумови певного рівня його якості, а також від організації процесу його реалізації. Важливо наголосити на тому, що ми жодним чином не намагаємося применшити важливість цих чинників для ефективності реалізації закону. Однак, на нашу думку, суттєвий вплив на підвищення ефективності реалізації законів в Україні може мати постійний моніторинг ефективності реалізації законів. Це питання до певної міри намагалися вирішити в науковій літературі.

Так, в Інституті законодавства Верховної Ради України вже розробляється планова тема «Організація моніторингу ефективності законодавства та прогнозування наслідків його застосування» [32]. За результатами цього дослідження опубліковано роботу «Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність» [33]. Однак мова йде не про одноразовий, а про постійний моніторинг законодавства та надання висновків про його ефективність. Крім того Проект закону «Про нормативно-правові акти» від 12 грудня 2012 р. (реєстраційний номер 0922), внесений народним депутатом Ю. Мірошніченком, містить розділ 6 «Реалізація нормативно правових актів» [34]. Цей розділ стосується питань дії нормативно-правових актів, їх тлумачення та правил вирішення колізій. Разом із цим недостатньо уваги приділяється питанню ефективності нормативно-правових актів. Про ефективність згадується лише в контексті обґрунтування ефективності основ-

них правових механізмів реалізації нормативно-правового акта та під час розробки концепції проекту нормативно-правового акта.

Таким чином, не розглядається питання про постійний моніторинг ефективності законодавства та відповідну методiku оцінювання ефективності законодавства. Звичайно, законотворючий процес є єдиним шляхом внесення змін до законів, і в цьому проекті передбачено створення методики проведення правової експертизи проекту закону, яка має бути затверджена Міністерством юстиції України. Разом із цим як бути з неефективністю вже чинних законів?

На нашу думку, варто запровадити систему постійного державного моніторингу ефективності реалізації законів. Звичайно, запровадження такої системи передбачає проведення низки наукових, організаційних та економічних заходів. Мова йде про створення певного органу, який буде займатися постійним моніторингом національного законодавства. Крім того, безперечно, необхідними є розробка методики аналізу ефективності реалізації законів, підготовка кваліфікованих спеціалістів, які будуть займатися відповідною діяльністю, процедури отримання даних для аналізу тощо. Надзвичайно важливим фактором, який має забезпечити функціонування цієї системи, є державне фінансування відповідного органу. Зазвичай саме неможливість державного фінансування стає суттєвою або основною перешкодою на шляху до реалізації відповідного проекту.

Саме тому ми також пропонуємо створити альтернативну систему

постійного громадського моніторингу ефективності реалізації законів. Перевагою цієї системи є те, що вона надає можливість безпосередньо самим суб'єктам, які беруть участь у процесі реалізації закону, швидко реагувати на відповідні дефекти системи національного законодавства. Іншою перевагою є те, що для функціонування цієї системи немає потреби в підготовці спеціальних кадрів, а також розробки спеціальної методики аналізу ефективності реалізації законів. Крім того для цієї системи не потрібне значне державне фінансування. На наш погляд, необхідною є лише офіційна адреса, куди всі зацікавлені суб'єкти зможуть надсилати свої зауваження щодо проблем реалізації того чи іншого закону. Безперечно необхідним є також орган державної влади, який буде систематизувати й узагальнювати отриману інформацію. Ще однією перевагою цієї системи є те, що вона дозволяє сконцентрувати увагу на тих проблемах реалізації законів, вирішення яких має пріоритетне значення. Адже одразу вирішити всі проблеми, пов'язані з реалізацією законів, неможливо. Отримані в результаті моніторингу дані після обробки можуть стати важливим джерелом для виявлення неефективних норм у системі вітчизняного законодавства.

Отже, запровадження системи постійного державного та громадського моніторингу ефективності реалізації законів допоможе поступово звільнити вітчизняну законодавчу базу від неефективних, недіючих норм і законів та суттєво підвищити ефективність їх реалізації.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

1. Ефективність реалізації закону має складну, комплексну природу. Нами пропонується розглядати її з двох позицій. По-перше, ефективність реалізації закону – це оціночна категорія, об'єктом оцінювання якої є результати реалізації закону з позиції вирішення завдань і досягнення цілей, які ставилися при створенні закону. У такому разі мета створення закону стає визначальним фактором, тим орієнтиром, який визначальним чином впливає на все подальше буття закону. По-друге, ефективність реалізації закону – це певна дійсність, яка виникає внаслідок активності причини, що становить мету, заради якої створювався закон, та внаслідок взаємодії значної кількості юридичних, економічних, політичних, історичних, соціальних, організаційних, ідеологічних та інших факторів, які створюють передумови для існування цієї дійсності.

2. Принцип справедливості має істотне значення для процесу реалізації закону і суттєво впливає на результати його реалізації. Реалізація цього принципу на практиці призводить до справедливого розподілу, рівної міри прав, свобод, обов'язків і відповідальності громадян перед державою та законом і держави перед громадянином і законом. Тільки позитивні, справедливі результати реалізації закону можуть давати підставу вважати його ефективним. Таким чином, ідея справедливості має бути детермінуючим фактором щодо мети створення закону та ефективності юридичного

закону в цілому. Не можна вважати ефективним закон, який призводить до свавілля, до порушення прав людини тощо.

3. Тільки практика є тим єдиним критерієм, який дає можливість відповісти на питання, чи є відповідний закон ефективним, чи ні. Отже, лише на підставі аналізу практики реалізації конкретного закону можна визначити рівень його ефективності, визначити, які з його норм реалізуються, а які – ні. Важливим фактором, який зможе істотно вплинути на підвищення ефективності реалізації законів, є запровадження системи постійного державного та громадського моніторингу ефективності реалізації законів. Суть цієї системи зводиться до постійного відшукування різноманітних дефектів юридичних законів, які виявляють себе у процесі їхньої реалізації. Ця система допоможе поступово звільнити вітчизняну законодавчу базу від неефективних, недіючих норм і законів.

Список використаних джерел:

1. Аврелий М. Наедине с собой. Размышления / Аврелий М. ; пер. с древнегреч. – К.-Черкасы, 1999. – С. 37.
2. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір) : монографія / Малишев Б. В. – К.: ВД «Дакор», 2012. – С. 241.
3. Baker J. H. An Introduction to English Legal History / Baker J. H. – L.: Butterworths, 1995. – P. 240.
4. Каюмов А. Д. Закон и его реализация : дис. ... канд. юрид. наук / Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С. 134.
5. Бобылев А. И. Механизм правового воздействия на общественные отношения / А. И. Бобылев // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 104–109.
6. Эффективность правовых норм / [В. Н. Кудрявцев и др.]. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 34.
7. Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность / П. М. Рабинович. – Л.: Вища шк. : Изд-во при Львов. ун-те, 1985. – С. 120.
8. Робаков К. М. Категория цели: проблемы исследования / Н. И. Робаков. – М.: Мысль, 1980. – С. 87.
9. Эффективность закона : методология и конкрет. исслед. / отв. ред.: В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Ин-та законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 1997. – С. 33.
10. Фарбер И. Е. Воспитательная функция советского права / И. Е. Фарбер // Государство и коммунизм. Некоторые вопросы теории государства и права в современный период : сб. ст. / отв. ред. Д. А. Керимов. – М., 1962. – С. 117–147.
11. Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом / Лебедев М. П. – М. : Юрид. лит., 1974. – С. 221.
12. Афанасьев В. Т. Научное управление обществом: опыт системного исследования / В. Т. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1973. – С. 56.
13. Цветков В. В. Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування / В. В. Цветков // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В. В. Цветков (кер. авт. кол.) [та ін.]. – К., 1998. – С. 128–153.
14. Скриль С. А. Ефективне законодавство як соціально-правове явище / С. А. Скриль // Держава і права. Юрид. і політ. науки. – 2000. – Вип. 7. – С. 12–18.
15. Осипова Н. П. Становлення в Україні європейських принципів оцінки соціальної ефективності права як наукова і практична проблема / Н. П. Осипова // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід : матеріали міжнар. наук. конф. (9–12 листоп. 2005, м. Харків) / за ред. В. Я. Тація. – Х., 2006. – С. 154.

16. Фаткуллин Ф. Н. Социальная ценность и эффективность правовой нормы / Ф. Н. Фаткуллин, Л. Д. Чулюкин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1977. – С. 87.
17. Эффективность закона: методология и конкрет. исслед. / отв. ред.: В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во Ин-та законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 1997. – С. 9.
18. Мельник О. М. Фактори ефективності законодавства / О. М. Мельник // Держава і право. – 2008. – № 41. – С. 28–35.
19. Загальна декларація прав людини від 15 грудня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
20. Тугаринов В. П. Законы объективного мира, их познание и использование / Тугаринов В. П. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1954. – 196 с.
21. Мудрость тысячелетий : энциклопедия / авт.-сост. В. Балязин. – М. : Олма-Пресс, 2001. – С. 384.
22. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. – М.: Бр. Башмаковы, 1910. – Т. 3. – С. VII, 513–698; Т. 4. – С. 699–805.
23. Тарасишина О. М. Справедливість і толерантність у сучасному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Тарасишина. – Одеса, 2008. – С. 8.
24. Самохвалов В. В. Законність і справедливість : теорет.-правові проблеми співвідношення та взаємодії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Самохвалов; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – С. 11.
25. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : навч. посіб. для юрид. ф-тів вузів / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – С. 32.
26. Powell R. Law today / Powell Richard. – Harlow : Longman, 1997. – P. 8.
27. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – С. 157
28. Тихонова Е. А. Социализм и социальная справедливость / Е. А. Тихонова, В. А. Котюк. – К.: Политиздат Украины, 1988. – С. 57.
29. Мальцев Г. В. Социальная справедливость и права человека в социалистическом обществе / Г. В. Мальцев // Советское государство и право. – 1975. – № 11. – С. 10–18.
30. Матвеева Ю. І. Соціальна ефективність правових норм / Ю. І. Матвеева // Наукові записки НаУКМА. – 2006. – Т. 53 : Юридичні науки. – С. 31–35.
31. Каюмов А. Д. Закон и его реализация : дис. ... канд. юрид. наук / Каюмов Айрат Дамирович. – Казань, 1999. – С. 138.
32. Організація моніторингу ефективності законодавства та прогнозування наслідків його застосування : [наук. тема] / Ін-т законодавства Верховної Ради України. — Держ. реєстрац. № 0104U006941 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art_id=45204. – Назва з екрана.
33. Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / за заг. ред. В. Зайчука. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. – 386 с.
34. Про нормативно-правові акти : Закон України : проект від 12 грудня 2012 р. № 0922 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39235. – Назва з екрана.

Кравченко М. Г. Эффективность реализации закона: телеологический аспект.

Статья посвящена анализу эффективности реализации закона с позиции телеологии – учения о целенаправленности бытия как особого эвристического принципа познания реальности.

Ключевые слова: эффективность реализации закона, условия эффективности реализации закона, цель создания закона, справедливость, мониторинг эффективности реализации закона.

Kravchenko M. G. The effectiveness of the law implementation: the teleological aspect.

The article gives valuable information of the effectiveness of the law implementation from the standpoint of teleology – the doctrine of life standing focus, as a special heuristic principle of reality understanding.

Key words: the effectiveness of the law implementation, effective conditions of the law implementation, the purpose of the law creation, justice, monitoring the effectiveness of the law implementation.

Стаття надійшла до редакції 01.09.2014