

## А. В. МОХОНЬКО. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЇ ПРАВОВИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ НОРМ

*Розглядаються деякі аспекти підвищення рівня ефективності правових і політичних норм. У зв'язку з чим підкреслюється, що ефективність правових і політичних норм залежить від рівня їх ефективної взаємодії, аспектом чого є аналіз питання правової політики. Основу ж правової політики становить законодавство держави, рівень досконаlostі якого частіше за все й визначає рівень ефективності правової політики.*

**Ключові слова:** правові норми, політичні норми, політика, правова політика, законодавство, правотворчість, правозастосування.

*Рассматриваются некоторые аспекты повышения эффективности правовых и политических норм. В связи с этим подчеркивается, что эффективность правовых и политических норм зависит от уровня их эффективного взаимодействия, аспектом чего является анализ правовой политики. Основу же правовой политики составляет законодательство государства, уровень совершенства которого чаще всего и определяет уровень эффективности правовой политики.*

**Ключевые слова:** правовые нормы, политические нормы, политика, правовая политика, законодательство, правотворчество, правоприменение.

*This article discusses several aspects of improvement of legal and political norms' efficiency. In this connection, here's been emphasized that the effectiveness of legal and political norms depends on the level of effective interaction, among it's aspects there have been defined the analysis of legal policy. The basis of the legal policy constitutes the legislation of the state, the level of improvement of which wery often indeed defines the level of the legal policy effectiveness.*

**Key words:** legal norms, political norms, policy, legal policy, legislation, law-making, law enforcement.

Реалізація стратегічного курсу на розбудову України як демократичної, правової держави вимагає, з одного боку, прискорення процесів державотворення, а з другого – суворого дотримання принципів верховенства права, посилення гарантій забезпечення та захисту прав і свобод людини й громадянина. Реалізація такого курсу передбачає наявність високого рівня правосвідомості та правової культури, удосконалення національного законодавства, ефективної реалізації правової політики держави.

Проте відсутність в українському суспільстві сталих демократичних традицій сприяє домінуванню правового нігілізму, непоодиноких спроб досягнути політичних цілей неправовими методами.

У зв'язку з цим автор має на меті дослідити деякі спекти підвищення рівня ефективності правових і політичних норм.

Даній проблемі у вітчизняній та російській юридичній літературі присвячено праці С. Бобровник, М. Гнатюк, А. Колодія, В. Кудрявцева, М. Марченко, П. Рабіновича, І. Самощенко, Л. Явича та ін., які розглядали теоретичні аспекти ефективності права, у тому числі, правотворчої, законотворчої та правозастосовної діяльності. Питання правової політики та критерії її ефективності досліджують, зокрема, О. Бережнов, О. Бідей, М. Ісаков, М. Недюха, В. Смирнов.

Однак поза увагою науковців залишилися питання ефективної взаємодії пра-

вових та політичних норм, також потребують подальшого вивчення критерії соціальної ефективності права та політики.

Політика тісно пов'язана з правом і навпаки. На практиці це означає, що законодавці беруть участь у визначенні засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, тоді як виконавча влада в особі Уряду та Президента безпосередньо долучені до формування національного законодавства<sup>1</sup>.

Близькість правових і політичних норм проявляється в тому, що цілий ряд з них одночасно є і правовими і політичними нормами. Це, наприклад, і конституційні норми, що визначають основи інституціональної і нормативної підсистем, політичні права і свободи громадян, принципи формування і взаємовідносин трьох гілок влади. Особливе значення в демократичному суспільстві мають норми конституційного права, що одночасно наділені й політичним змістом, які регулюють організацію і проведення виборів та виборчих компаній. У самому загальному вигляді до політичних можна віднести ті норми, у тому числі й правові, які регулюють поведінку й відносини, пов'язані з набуттям, використанням та перерозподілом політичної влади, з процесом політико-державного управління, з боротьбою й способом виразу розбіжних інтересів різних верств і груп, з управлінням і вирішенням конфліктів у суспільстві. Норми ж права, що регулюють організаційно-технічні і процесуальні питання і прямо не пов'язані з політико-державним управлінням, з владно-політичним суперництвом, боротьбою і конфліктами, не носять безпосередньо політичного характеру.

Оцінюючи співвідношення суто правових і політико-правових норм, роль правових норм у функціонуванні і розвитку політичних систем сучасності, В. Смирнов підкреслює, що переважною тенденцією є помітна політизація норм права<sup>2</sup>.

На думку Г. Бермана, це є виразом кризи західної традиції права в ХХ сторіччі, яка полягає у тому, що Захід втрачає, а можливо, вже втратив свою віру в те, що його право розвивається постійно, органічно, послідовно, шляхом минулих поколінь у майбутнє. Навпаки, – пише Г. Берман, – право стає все більш прагматичним і політичним<sup>3</sup>.

Разом з тим можна спостерігати розширення сфери правового впливу на політичну систему і зростання в цілому ролі права у світі. Зовні це виражається у збільшенні обсягу норм як національного, так і міжнародного права, поширення правового регулювання на нові сфери життя суспільства.

У той же час необхідно підкреслити обмеженість правового регулювання сфери політики з ряду причин. Перша з них пов'язана з принциповою неможливістю стандартизувати за допомогою юридичних норм усе величезне, динамічне й вкрай суперечливе розмаїття політико-владних процесів та відносин у суспільстві. Друга викликана продуктивністю існування і в сфері політики, і в сфері перемовин та угод індивідуальних та колективних її учасників. Наприклад, в більшості мусульманських країн запозичення європейського права помітно обмежується існуючими в цих країнах глибокими традиціями неюридичного нормативного регулювання, відсутністю значних відмінностей між правовою, політичною і релігійною сферами.

Зазначене частково пояснює потребу кожної політичної системи в розширеному зводі політичних неюридичних норм. Діяльність, передусім внутрішня, політичних партій і громадських організацій, чисельні процедури політичних компаній, висунення на політичні пости, взаємовідносини політичних еліт і

лідерів визначаються значною мірою політичними (писаними, а частіше за все, неписаними), неюридичними нормами<sup>4</sup>.

Одне із найважливіших завдань політики полягає в необхідності «підпорядкування» роботи всіх політичних, економічних, ідеологічних, правових та інших соціальних інститутів проголошуваній політичній лінії. Закон не повинен бути формальним, тобто об'єктивно обмеженим у своїх можливостях досягнення політичних цілей, як це було за радянської доби. Наприклад, відповідно до Конституції СРСР 1977 р. такі конституційні права громадян, як право на участь в управлінні державними і суспільними справами (ст. 48), право на критику роботи державних органів і громадських організацій (ст. 49), право на оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів (ст. 58) та ряд інших, значною мірою носили декларативний характер у зв'язку з суттєвими обмеженнями в процесі реалізації.

Тобто, право було підпорядковане політичним інтересам. Тому разом із здобуттям Україною незалежності очевидно була необхідність забезпечення авторитетності права та підвищення рівня його ефективності в процесі правореалізації.

Виходячи з цього, більш доцільне вивчення не просто ефективності окремо правових і окремо політичних норм, а виявлення аспектів їх ефективної взаємодії.

У літературі ефективність норм права визначається як співвідношення між фактичним результатом їх дії та тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті<sup>5</sup>. У вітчизняній літературі (наприклад, П. Рабінович) загальноприйнятим є розуміння ефективності права як співвідношення факту, результатів здійснення норми права та декларованої нею мети. Остання передбачається нормотворцем при прийнятті відповідних правових актів – законів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України тощо. Ця мета, зважаючи на наявність засобів та умов її досягнення, може бути найближчою або ж перспективною. За сферою суспільного життя, якої вона стосується, розрізняють економічні, політичні, екологічні, духовні та інші цілі нормативно-правових актів. Якщо зміст мети цих актів становлять саме юридичні наслідки (тобто зміни у правовому статусі певної групи суб'єктів або у конкретних правах і обов'язках персоніфікованих суб'єктів), можна говорити про юридичну ефективність права. В усіх інших випадках йдеться про загальносоціальну (економічну, політичну, екологічну, духовну та ін.) ефективність права<sup>6</sup>.

Деякі з вчених виходять з розуміння ефективності (від англ. «effectiveness») «як міри досягнення проголошених цілей політики, що показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей»<sup>7</sup>.

Виходячи з цього більш доцільним буде вивчення не просто ефективності окремо правових і окремо політичних норм, а виявлення аспектів їх ефективної взаємодії.

Досягнення мети правової норми, у свою чергу, є результатом вчинення певних дій суб'єктами права відповідно до волі законодавця.

Так, нормативно-правові акти формують перш за все цілі, які стоять перед особою, суспільством, державою та впроваджуваною нею політикою. Ці цілі свідомо визначаються людьми в процесі їх правотворчої діяльності. Виражаючи активну сторону людської свідомості, вони направляють діяльність суб'єктів права і одночасно матеріалізуються через їх діяльність<sup>8</sup>.

Російський дослідник М. Ісаков пише, що кожний правовий акт, прийнятий

відповідно до цілей, визначених правовою політикою, виступає і засобами її досягнення<sup>9</sup>. Правова політика направлена на визначення стратегії і тактики правового розвитку суспільства, удосконалення механізму правового регулювання, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, побудову правової держави<sup>10</sup>.

Тобто політика держави в сфері права безпосередньо залежить від якості прийнятих державою правових актів та їх дієвого й ефективного втілення в життя суспільства. У зв'язку з цим у сучасній літературі виділяють юридичну ефективність та соціальну (якою, до речі, є й політична ефективність).

В юридичній літературі іноді визначають соціальну ефективність права виходячи з соціального аспекту поняття «природне право», тобто як рівень реалізації в конкретних соціальних обставинах природних прав людини і вплив цього рівня на ті суспільні відносини, в які вона включена. Природне право, таким чином, є не чим іншим, як абсолютною соціальною мірою юридичних норм і настанов<sup>11</sup>. Таку міру сьогодні в Україні покликаний забезпечити конституційний принцип верховенства права (ст. 8 Конституції України).

Загально-соціальними передумовами ефективності права є його відповідність: об'єктивним закономірностям існування і розвитку людини та суспільства; конкретно-історичним умовам реалізації права, реальним можливостям здійснення (матеріальним, духовним, кадровим тощо); потребам та інтересам суб'єктів, відносини яких регулюються у правовому порядку; станові правосвідомості і моралі, рівню загальної культури, громадській думці, висновкам наук (суспільних, природничих, технічних), які предметно досліджують об'єкти, що належать до сфери правового регулювання<sup>12</sup>.

Аналогічно й Т. Лоскутов зазначає, що соціальна ефективність права досягається через такі фактори: фаховий рівень суб'єктів правотворчості і правозастосування; морально-етичні цінності суб'єктів правотворчості і правозастосування; належну якість змісту (обґрунтованість, доцільність, економічність, соціальну корисність) нормативно – правового акту; уміле використання всього арсеналу технічних засобів та правил юридичної техніки; результативність роботи юридичних органів, стан юридичної практики; рівня правової свідомості та правової культури суб'єктів правотворчості і правозастосування; використання заходів примусу і відповідальності<sup>13</sup>.

Щодо критеріїв встановлення міри соціальної ефективності права, то тут критерієм може бути, на думку соціологів, одне – реалізація природних прав людини та її вплив на соціальні відносини, в які людина включена<sup>14</sup>.

З огляду на зазначений критерій стає очевидною кропітка праця над змістом усього законодавчого масиву, який би відображав природно-правову ідею та принцип верховенства права, узгодження методів правового регулювання із даними правовими цінностями.

Потреба в регулюванні усіх сфер суспільного життя, усіх без винятку правовідносин тягне за собою постійне збільшення кількості нормативних актів. Сфери, що раніше були урегульовані лише нормами відомчого законодавства, стають об'єктом регулювання актів вищої юридичної сили. Потребує удосконалення також і сама якість законів. Деякі з них не дають тих результатів, на які розраховував законодавець. Суттєву шкоду для підвищення якості законів спричиняє той факт, що багато з них містить чимало загальних положень та відсилочних норм. Це призводить до видання невиправданої кількості підзаконних актів. Для усунення подібних негативних явищ потребує чіткої регламентації механізм

розробки, прийняття та опублікування закону, вивчення практики його застосування<sup>15</sup>.

Особливим питанням у даному аспекті знову ж є якість нормативно-правових актів, що приймаються. Продуманий, своєчасний, науково обґрунтований нормативно-правовий акт здатний активно впливати на суспільні відносини. Хоча неефективність законодавства не завжди пов'язана з якістю нормативного матеріалу. На практиці зміна в соціальній спрямованості політики у зв'язку з значною перевагою суб'єктивного фактору в політичній діяльності взагалі здатна звести до мінімуму ефект позитивної дії закону<sup>16</sup>.

У минулому вираженням політичним суб'єктивізмом відрізнялися чисельні програми М.С. Хрущова, який володів величезною політичною владою. Так, крайнім проявом його суб'єктивізму було проголошення утопічного завдання побудови комунізму протягом 20-ти років, тобто до середини 80-х років ХХ ст. Не менш утопічною була ідея наздогнати та випередити Америку по виробництву деяких видів промислової та сільськогосподарської продукції<sup>17</sup>.

Отже, політичний суб'єктивізм – це не лише помилкові рішення, а й часто це прояв свавілля, породжений безмежною владою.

Найбільш ефективною є та політика, яка здатна правильно оцінити теперішнє, використати минулий досвід, врахувати усю складність і багатогранність соціальних, політичних та економічних феноменів, спрогнозувати можливі наслідки прийнятих рішень. Така політика сприяє стабілізації суспільства та соціальному прогресу<sup>18</sup>.

Гнучке та своєчасне реагування на зміни у суспільному житті з боку законодавця покладає на останнього обов'язки: своєчасно виявляти потреби правового регулювання, визначати назрілу необхідність прийняття законодавчого акта або внесення змін до чинного законодавства, а також призупинення дії такого акта; відповідно до необхідності формулювання законодавчих цілей та завдань, виступати з законодавчою ініціативою і, тим самим, ініціювати прийняття необхідного закону; бути спорядженим надійною системою моніторингу соціального середовища, здатної чітко враховувати зміни у суспільних відносинах, що відповідають суспільним сподіванням<sup>19</sup>. Це може бути якісною передумовою ефективного впровадження прийнятих нормативно-правових актів у життя, наслідком чого мають стати реальні позитивні зміни у суспільстві.

Тому, нині для України досить актуальним є вироблення концептуальних підходів до законодавчої діяльності, розробка ґрунтовних теоретичних засад для створення ефективного правової політики.

Поняття «правова політика» є частиною понятійного апарату юриспруденції, розкриває управлінські функції права. Як пише М. Ісаков, політика є дія, направлена: по-перше, на створення спеціального виду державної політики, що здійснюється на основі права або безпосередньо в правовій сфері; по-друге, на створення ефективного механізму правового регулювання; по-третє, на цивілізоване використання юридичних засобів в досягненні поставленої політичної мети<sup>20</sup>.

Право є основною засадою правової політики, що визначає фактор її формування і функціонування. Проблеми взаємодії правових і політичних явищ носять складний характер. Оптимальна модель їх взаємопроникнення і взаємодоповнення є можливими не лише в межах правової політики держави. Важливою особливістю правової політики, яка виокремлює її серед інших сфер політики, є те, що

в її межах можливе опосередкування і взаємодія усіх сфер політики.

Таким чином, правова політика, з однієї сторони, є частиною державної політики, яка пов'язана з чітким встановленням правил у різноманітних сферах, де регулюються складні відносини, які вимагають науково обгрунтованої законотворчості, а з іншої сторони, це величезний усепроникаючий пласт політичної сфери, пов'язаний з цілеспрямованою дією правових норм.

Отже, право, виконуючи управлінську функцію, стає ефективним засобом, з однієї сторони, управління та втілення в життя політики, з іншої – обмеження влади законодавця. Завдяки проведенню правової політики, як слушно зазначає М. Ісаков, вирівнюються різкі відмінності між політикою взагалі та мораллю, яка спонукає політику керуватися моральними принципами, втіленими в праві<sup>21</sup>.

Така політика, щоб бути ефективною, має ґрунтуватися на положеннях і нормах Конституції держави, а також загальноновизнаних принципах міжнародного права, передбачає дотримання державою основоположних прав і свобод людини та громадянина, захист яких фактично набув наддержавного характеру. Основою формування та реалізації правової політики є низка принципів як відправних положень правової дії, а саме: верховенство права; законність; демократизм; орієнтація на гуманістичні та моральні цінності; соціально-політична обумовленість; узгодженість інтересів людини, суспільства та держави; врахування національних інтересів щодо вирішення питань імплементації міжнародних стандартів правового регулювання; наукова обгрунтованість; цілеспрямованість та чітке визначення пріоритетів; еволюційний характер формування правової політики; орієнтація на досягнення кінцевих результатів; поєднання механізмів управління та самоорганізації, державного регулювання та самоврядування; планомірність та поетапність, сталість та прогнозованість; відкритість процесу формування та реалізації<sup>22</sup>.

Також в юридичній літературі в контексті факторів ефективності правової політики говорять про її основні завдання та цілі.

Закон досягає своєї мети, тобто стає ефективним лише тоді, коли ще на стадії проектування глибоко і всебічно було вивчено громадську думку, яка відображає наразі потреби зовнішнього середовища, коли законодавцем об'єктивно враховані ці потреби і закріплені в законодавчому акті. Тобто результатом правотворчості як однієї з форм правової політики на законодавчому рівні є закон<sup>23</sup>.

Також до числа основних завдань правової політики України можна віднести: вдосконалення її політичної системи, налагодження плідного співробітництва й утвердження легітимної основи діяльності різних гілок державної влади, подолання недовіри до неї з боку суспільства, правове забезпечення організації боротьби з організованою злочинністю та корупцією, організація захисту прав та основних свобод людини і громадянина, розробка довгострокової стратегії законотворчості, вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, виховання законослухняної особистості, подолання правового нігілізму тощо<sup>24</sup>.

Ефективність правової політики є результативною характеристикою її дії, яка свідчить про здатність права вирішувати відповідні соціально-правові проблеми, що досягається, зокрема, в процесі законодавчої діяльності.

У законодавчому процесі вирішальне значення має політична доцільність, адже саме політики визначають основні напрями розвитку законодавства. Їх суб'єктивна позиція обумовлює міру врахування об'єктивних тенденцій процесу соціальних змін: схвалені ними закони повинні адекватно відображати стан роз-

витуку суспільства.

З огляду на викладене безспірним є висновок про те, що ефективність політичних норм як регуляторів суспільних відносин здебільшого залежить від ефективності правових норм, а саме, процесу їх розробки, прийняття та реалізації. Саме це відображається в ефективності правотворчої, законотворчої та правозастосовної діяльності, якими, зокрема, характеризуються відповідні форми правової політики.

Отже, оскільки політична ефективність перетинається з площиною права та обумовлена його соціальним призначенням, то фактори (передумови) такої ефективності співвідносяться з факторами соціальної ефективності права. Абсолютним критерієм соціальної ефективності права з соціологічної точки зору є рівень реалізація природних прав людини.

Суттєвим негативним фактором зниження ефективності правових та політичних норм є політичний суб'єктивізм в політичній та правовій діяльності, який часто нівелює соціальну спрямованість політики держави й призводить до помилок рішень.

Найбільш ефективними є ті політичні та правові норми, які здатні гнучко та своєчасно реагувати на зміни у суспільному житті. Ефективність правових і політичних норм залежить від рівня їх ефективної взаємодії, аспектом чого є аналіз питання правової політики. Основу правової політики становить законодавство держави, рівень якого частіше за все й визначає рівень її ефективності. Невизначеність політичного курсу, відсутність чи приховування політичних цілей реалізації державної правової політики негативно позначаються на усьому законотворчому процесі.

Політичні норми, щоб бути ефективними, мають не суперечити правовим нормам, а саме, ґрунтуватися на положеннях і нормах Конституції держави, на загальновизначених принципах міжнародного права, відповідати основоположним правам і свободам людини та громадянина, захист яких фактично набув наддержавного характеру.

1. *Недюха М.* Правова політика України: новітні виміри [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VAUMVS/2010\\_4/neduha.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/VAUMVS/2010_4/neduha.pdf)  
2. *Смирнов В.В.* Правовая и политическая культура: взаимосвязь и взаимодействие // Политология. Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. – С. 413-414.  
3. *Берман Г.Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – С. 13.  
4. *Смирнов В.В.* Цит. работа. – С. 414-415.  
5. *Общая теория государства и права: Академический курс: В 3-х т. / Отв. ред. М. Н. Марченко.* – М.: Норма, 2007. – Т. 3: Государство, право, общество. – С. 116; *Эффективность действия правовых норм / Под ред. А. С. Пашкова, Л. С. Явича, Э. А. Фомина.* – Л.: Изд-во ЛГУ, 1977. – С. 31.  
6. *Рабінович П.М.* Ефективність права // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2. – С. 369-370.  
7. *Ефективність державного управління / Ю.М. Бажал, О.І. Кілієвич, О.В. Мергенс та ін. / За заг. ред. І.В. Розпутенка.* – К.: К.І.С., 2002. – С. 49-51.  
8. *Гнатюк М.Д.* Правозастосування та його місце в процесі реалізації права: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – С. 49-50.  
9. *Исаков Н.В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: Автореф. ... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 26.  
10. Там же. – С. 21.  
11. *Соціологія права: Підручник / За заг. ред. Л.М. Герасіної, М.І. Панова.* – К.: КНЕУ, 2003. – С. 95.  
12. *Законотворча діяльність: словник термінів і понять / За заг. ред. В. М. Литвина.* – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 100;  
13. *Рабінович П.М.* Ефективність права // Юридична енциклопедія. – Т. 2. – С. 369-370.

тов Т.О. Соціальна ефективність права та її критерії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/loskutov-to-sotsialna-efektivnist-prava-ta-yiyi-kriteriyi> **14.** *Соціологія права*: Підручник. – С. 101. **15.** *Бигич О.Л.* Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2002. – С. 146. **16.** *Бережнов А.Г.* Политика и права человека // Политология: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. – С. 515-516. **17.** *Ануфриев В.А.* Субъективные основы и субъекты политики // Политология: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. – С.187-188. **18.** *Гобозов И.А.* Политика и предвидение // Политология: Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. – С. 599. **19.** *Червонюк В.И.* Теория государства и права: Учебник. – М.: ИНФРА-М., 2006. – С. 391; *Плавич С.В.* Теоретико-методологічні засади правотворчості: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009. – С. 134. **20.** *Исаков Н.В.* Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: Автореф. ... докт. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2004. – С. 13. **21.** Там же. – С. 14-16. **22.** *Недюха М.* Цит. праця. **23.** *Бідей О.* Ефективність правової політики // Наукові праці. – Політичні науки. Правознавство. – Том 69. – Вип. 56. – Одеса: Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2007. – С. 211. **24.** *Недюха М.* Цит. праця.