

**М.Г. КРАВЧЕНКО. ЗАГАЛЬНІ ЗАКОНОМІРНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ:  
ПОНЯТТЯ, СУТЬ І ОЗНАКИ**

*Досліджуються загальні закономірності реалізації закону; їх поняття, суть та ознаки.*

**Ключові слова:** закон; закономірності, функціонування закону.

*Исследуются общие закономерности реализации закона: их понятие, суть и признаки.*

**Ключевые слова:** закон, закономерности, функционирования закона.

*General conformities to law of realization of law are probed: their concept, essence and signs.*

**Key words:** law, realization of law, conformity to law.

Дослідження питання про реалізацію закону привертало і привертає до себе увагу вчених-правознавців. Така увага не є випадковою. Реалізація ефективних, якісних, демократичних, правових, прогресивних, справедливих, за своїм змістом, законів є основою правового законодавства. Такі закони слугують юридичною основою нормального функціонування політичної системи суспільства та забезпечення правопорядку в Україні. Окрім того, на закони покладена функція узгодження потреб та інтересів різних прошарків суспільства. Саме вони мають сприяти найповнішому задоволенню потреб та інтересів особи та всього суспільства. Ефективна реалізація справедливих державних законів є підґрунтям нормального функціонування демократичної держави. Таким чином, враховуючи велике значення законів для: особи, суспільства та держави, постає необхідність подальшого дослідження не тільки суті та властивостей закону, але й загальних закономірностей його реалізації.

Реалізація кожного закону є надзвичайно складним процесом, який залежить від багатьох факторів. Проте, існують певні закономірності, які властиві для реалізації будь-якого закону.

Варто зазначити, що дослідження саме цього питання не є випадковим. Розгляд питання про загальні закономірності реалізації закону обумовлений низкою, як теоретичних так і практичних проблем, які існують нині в Україні. До таких проблем можна віднести проблему ефективності реалізації закону. Проблема ефективності реалізації є однією із центральних проблем теорії права. Ця проблема, в першу чергу, обумовлена складністю визначення того, що таке ефективність реалізації закону, як його розуміти дане поняття? Варто звернути увагу на те, що в юридичній літературі ефективність реалізації закону розглядається з різних позицій та виходячи із різного розуміння поняття законодавства. Більшість вчених пов'язують ефективність закону із результатами його реалізації. До них можна віднести: В.Г. Афанасьєва; В.В. Глазиріна; А.Д. Каюмова; В.М. Кудрявцева; М.П. Лебедева; О.М. Мельник; П.М. Рабіновича; В.В. Цветкова; Ф.Н. Фаткулліна та багатьох інших.

Однак, в науковій літературі, відсутня єдина думка відносно того яким має бути цей результат і за допомогою якого критерію його можна оцінити. Так,

В.Г. Афанасьєв розуміє ефективність, як один із принципів наукового управління, що зводиться до забезпечення вирішення поставлених завдань у найкоротші терміни за найменших витрат трудових, матеріальних і фінансових ресурсів<sup>1</sup>. В.В. Цветков розуміє ефективність, як складне явище, яке визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів<sup>2</sup>. В.М. Кудрявцев та В.В. Глазирін розуміють під ефективністю законодавства його результативність, ступінь досягнення соціальних цілей, сформульованих нормою права<sup>3</sup>.

Дана проблема, на наш погляд, обумовлена проблемою визначення мети закону та переліку тих завдань, які мають вирішуватися в результаті реалізації закону. Досягнення мети для якої створювався закон є універсальним критерієм оцінки ефективності реалізації закону. Однак, даний критерій має суттєві проблеми його застосування. Це пов'язане із тим, що використовуючи цей критерій, важко охопити всі види бажаних результатів реалізації закону. Разом із тим, названа вище проблема не є підставою для невикористання даного критерію. Мова, в даному контексті, йде про правильне визначення: мети, завдань і цілей, які мають бути вирішені і досягнуті в результаті реалізації закону.

Окрім того, не варто забувати про те, що мова йде не про будь-які результати реалізації закону. Не є ефективними закони, які призводять до негативних результатів. Ефективність є оціночною категорією за допомогою якої оцінюються позитивні результати реалізації юридичних законів зокрема. Вона є протилежним до неефективності. Неефективні закони призводять до несправедливості, нерівності, безправ'я. Тому, тільки позитивні результати реалізації закону можуть давати підставу вважати його ефективним.

Іншою проблемою в контексті розгляду даного питання є проблема оцінки ефективності закону. В науковій літературі були пропозиції розробити загальну та спеціальну методику оцінки ефективності закону<sup>4</sup>. Однак, реалізація на практиці даної ідеї є надзвичайно складною. Така ситуація обумовлюється низкою причин:

По-перше, існує проблема дослідження ефективності реалізації закону. Мова йде про те, що ефективність і методи її дослідження, оцінки та підвищення в більшій мірі розроблені спеціалістами в галузі економіки. Незважаючи на значну кількість конкретно наукових методів, в межах юриспруденції, важко вибрати оптимальні методи для дослідження ефективності закону.

По-друге, реалізація закону в межах окремих галузей права не однакова і має певну специфіку. Тому розробка загальної методики оцінки ефективності закону може бути реалізована після дослідження специфіки реалізації законів та інших нормативно-правових актів на галузевому рівні. Без врахування цього загальна методика може бути відірваною від практики і мати неефективний характер.

По-третє, необхідна підготовка кваліфікованих спеціалістів, які зможуть давати висновки стосовно ефективності реалізації закону. Такі спеціалісти мають мати офіційний статус та нести персональну юридичну відповідальність за результати своєї діяльності. Нині в Україні проводяться спеціальні дослідження у сфері оцінки ефективності законодавства. Так, в Інституті законодавства Верховної Ради України вже проводиться розробка планової теми: «Організація моніторингу ефективності законодавства та прогнозування наслідків його застосування». За результатами цього дослідження опублікована робота: «Моніторинг ефективності законодавства: мета, критерії, реальність»<sup>5</sup>. Однак, мова йде не про одноразовий, а про постійний моніторинг законодавства та дачу висновків про його ефективність.

По-четверте, законодавче оформлення необхідності створення таких методик. Проект закону «Про нормативно-правові акти» містить розділ 6 «Реалізація нормативно-правових актів». Даний розділ стосується переважно питань: дії нормативно-правових актів їх тлумачення та правил вирішення колізій. Разом із тим, мало уваги приділяється питанню ефективності нормативно-правових актів. Про ефективність згадується лише в контексті обґрунтування ефективності основних правових механізмів реалізації нормативно-правового акта та під час розроблення концепції проекту нормативно-правового акта.

Окрім того, не розглядається питання про постійний моніторинг ефективності законодавства та відповідні методики оцінки ефективності законодавства. Звичайно законотвірчий процес є єдиним шляхом внесення змін до законів і в даному проекті передбачено створення методики проведення правової експертизи проекту закону, яка має бути затверджена Міністерством юстиції України. Разом із тим, як бути з неефективністю вже діючих законів? Тому поряд із методикою проведення правової експертизи проекту закону варто законодавчо закріпити необхідність створення методик оцінки ефективності закону.

Саме такі теоретичні та практичні проблеми пов'язані із ефективністю реалізації закону та оцінкою його ефективності обумовлюють необхідність проведення комплексного дослідження процесу реалізації закону та вивчення загальних закономірностей реалізації закону зокрема. В цілому, саме знання про: а) процес реалізації закону, який передусє та істотно впливає на результати реалізації закону, а також про загальні закономірності реалізації закону і застосування цих знань на практиці може істотно допомогти у вирішенні комплексу тих проблем, на які ми звертали увагу вище та удосконалити практику реалізації законів. Як безперечно вірно звертає увагу російський дослідник Ю.Ю. Ветютнев: «Будь-які спроби проводити свідому, цілеспрямовану діяльність, тобто діяльність з визначення конкретних практичних завдань або цілей та вирішення їх, виходять безпосередньо або опосередковано з тієї позиції, що дійсність не є хаотичною. Вона у своїй переважачій більшості є розумною та закономірною, та підкоряється певним об'єктивно існуючим правилам (закономірностям)»<sup>6</sup>.

Таким чином, перейдемо безпосередньо до дослідження питання про загальні закономірності реалізації закону. З позиції філософії під закономірністю розуміють необхідний, істотний, такий який постійно повторюється зв'язок між явищами об'єктивної реальності. Він визначає етапи та форми процесу виникнення та розвитку явищ: природи, суспільства та духовної культури. Для юриспруденції мають значення особливий вид закономірностей – це державно-правові закономірності. Дослідженням даного виду закономірностей займалися багато спеціалістів. Варто звернути увагу на те, що перші дослідження державно-правових закономірностей були проведені ще в дореволюційний період. Проте, ці дослідження, на думку спеціалістів, мало враховували: методологічні аспекти та принципи дослідження закономірностей, їх поняття та види, а також застосування отриманих знань про закономірності на практиці<sup>7</sup>. Подальші дослідження державно-правових закономірностей робили радянські дослідники. Проте, такі дослідження мали певну специфіку. Вона полягала у тому, що юридична наука була суттєво обмежена марксистсько-ленінською філософією, яка панувала у той період. Роботи в галузі теорії права, в той період, видавалися лише за умови їх відповідності офіційній ідеології та відображення у них тих завдань, які ставила комуністична партія перед радянським народом. Окрім того, такі роботи були в

певній мірі відірваними від об'єктивного стану речей. Саме тому, ці роботи нині є до певної міри застарілими. Після здобуття незалежності Україною комплексних досліджень державно-правових закономірностей ні українськими, а ні російськими дослідниками майже не проводилося.

Серед авторів, які досліджували державно-правові закономірності можна назвати: С.С. Алексєєва, А.М. Васильєва, Ю.Ю. Вєтюгнева, Д.А. Керімова, В.М. Кудрявцева, П.Е. Недбайло, С.Н. Овчиннікова, П.М. Рабіновича, Л.С. Явіча та багато інших.

Для державно-правових закономірностей властиві певні ознаки, якими вони відрізняються від схожих та близьких за суттю явищ. До ознак державно-правових закономірностей можна віднести наступні: 1) такі закономірності є визначеною одноманітністю, регулярністю повторень процесів та явищ; 2) державно-правові закономірності показують певний зв'язок між фактами та явищами; 3) вони мають стійкий, систематичний характер; 4) такі закономірності існують об'єктивно і є незалежними від волі та свідомості окремих людей; 5) вони виражають глибинні, істотні властивості державно-правових явищ; 6) мають логічне пояснення; 7) діють в певному масштабі; 8) реалізуються за допомогою правомірної поведінки; 9) визначаються на підставі аналізу суспільної практики; 10) діють в сфері державно-правових явищ<sup>8</sup>.

Реалізація будь-якого закону обумовлена великою кількістю закономірностей. Закономірності реалізації закону дають можливість отримати комплексне уявлення про процес реалізації закону, розкрити його суть та особливості. Саме в цьому і полягає суть загальних закономірностей реалізації закону. Такі закономірності, по відношенню до закону, можуть носити зовнішній або внутрішній характер. Вони можуть бути постійними або тимчасовими. Проте, найкращим, в контексті розкриття даного питання, є поділ закономірностей реалізації закону залежно від змісту. Залежно від змісту закономірності реалізації закону можна поділити на: 1) закономірності буття закону; 2) закономірності функціонування закону; 3) закономірності розвитку конкретного закону, або законодавства в цілому.

Першу групу закономірностей можна умовно поділити на дві підгрупи: 1) закономірності, які визначають якість закону; 2) закономірності, які визначають особливий статус закону серед інших нормативно-правих актів. Серед закономірностей, які визначають якість закону можна назвати наступні: 1) при створенні закону мають застосовуватися засоби законодавчої техніки, якісні закони мають науково обґрунтований характер; 2) на якість закону впливає правильний вибір суспільних відносин, що потребують регулювання зі сторони законодавства; 3) правильне визначення мети закону; 4) правильний вибір методу нормативно-правового регулювання. Якісний закон заснований на принципі верховенства права, верховенства та пріоритету загальнолюдських, морально-політичних цінностей, основною серед яких є людина, її права, свободи, інтереси та потреби. Такий закон виражає всі групи прав людини, особливе місце серед яких посідають соціально-природні права людини і громадянина. Цей принцип знаходить свою деталізацію в принципі пріоритету природних і невідчужуваних прав і свобод людини над правами і свободами держави і державної влади. Якісний закон ґрунтується на принципі діалектичної єдності та гармонії прав та обов'язків усіх суб'єктів суспільних відносин. В основі якісного закону лежить принцип справедливості. Принцип справедливості зводиться до справедливого розподілу рівної міри прав, свобод, обов'язків і відповідальності громадян перед державою та

законом і держави перед громадянином і законом. В законах знаходить свого відображення принцип свободи й відповідальності за правопорушення. Закони є якісними, які вони виражають державну політику та основні завдання і функції, які стоять перед суспільством і відображають основні закономірності економічного, політичного, морального і соціального розвитку суспільства. Якісні закони мають не класовий, а загальнонародний і міжнародно-правовий характер.

Серед закономірностей, які визначають особливий статус закону серед інших нормативно-правих актів можна назвати наступні: 1) закон регулює основні, найбільш значимі, найважливіші суспільні відносини; 2) закон встановлює загальні правила (норми) поведінки людей, розраховані на всіх учасників правовідносин або обмежену їхню частину; 3) закон є актом, що має найвищу юридичну силу, всі інші акти повинні відповідати закону, ні в чому йому не суперечити; 4) норми закону є загально-обов'язковими для виконання всіма учасниками суспільних відносин, оскільки це офіційні правила поведінки і діяльності. 5) закон є актом, що приймається вищими за статусом суб'єктами влади в державі; 6) закон приймається в особливому, чітко регламентованому порядку; 7) важливою ознакою закону є його стабільність.

До закономірностей функціонування закону можна віднести наступні: 1) реалізація закону відбувається у відповідних формах правомірної поведінки (дотримання, використання, виконання та застосування) та діяльності; 2) реалізація закону обумовлюється його дією: у часі, у просторі, стосовно певного кола осіб та у відповідній сфері життєдіяльності суспільства; 3) реалізація закону, як правило, вимагає прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які розвивають відповідні приписи закону; 4) реалізація закону, як правило, вимагає використання відповідних економічних, організаційних, інформаційних, юридичних заходів; 5) у разі виникнення колізій в процесі реалізації закону застосовуються єдині правила для їх вирішення. Наприклад: у разі колізії застосовується норма закону прийнятого пізніше або у випадку колізії застосовується норма спеціального закону; 6) однакові правила щодо реалізації окремих компонентів закону: преамбули до закону, кінцевих і перехідних положень закону, тощо; 7) узгодженість між окремими частинами закону та узгодженість всієї правової системи в цілому; 8) реалізація закону має відбуватися на певному рівні. Цей рівень є багатограним та обумовлюється багатьма факторами. Варто звернути увагу на те, що для кожної країни він визначається окремо, оскільки це обумовлюється різним співвідношенням факторів, які на нього впливають; 9) застосування різних видів юридичної відповідальності до суб'єкта у разі порушення приписів закону; 10) реалізація закону залежить від рівня правосвідомості та правової культури людини, від її рівня освіти, індивідуальних цільностей, орієнтирів, досвіду, тощо; 11) реалізація закону залежить також від поінформованості адресатів щодо змісту та мети правової норми; 12) реалізація закону залежить від якості і рівня професійної діяльності державних службовців. Основним в даному контексті є те, якою мірою у державних службовців сформовані такі соціально-психологічні якості, які позитивно впливають на сприйняття законодавчих актів, їхнє глибинне розуміння, готовність працювати над їх втіленням у життя.

Ефективність реалізації закону передбачає вдосконалення, як самого закону так і законодавства в цілому. До закономірностей розвитку конкретного закону, або законодавства в цілому можна віднести наступні: 1) подальше вдосконалення

вже діючого законодавства; 2) послідовна інтенсифікація законодавства; 3) підвищення процесу правореалізації; 4) удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин. Можуть бути і інші закономірності.

Враховуючи все вищезазначене, варто зробити висновок про те, що важливим внеском у вирішення теоретичних та практичних проблем пов'язаних із ефективністю реалізації закону, а також оцінкою його ефективності є дослідження загальних закономірностей реалізації закону. Знання та застосування на практиці загальних закономірностей реалізації закону сприятиме підвищенню ефективності реалізації законів, реалізації всього їхнього потенціалу. Під загальними закономірностями реалізації закону необхідно розуміти об'єктивні, систематичні, такі, що повторюються взаємозв'язки факторів у сфері реалізації закону.

Реалізація кожного закону є надзвичайно складним процесом, який обумовлений великою кількістю закономірностей. Закономірності реалізації закону дають можливість отримати комплексне уявлення про процес реалізації закону, розкрити його суть та особливості. Саме в цьому і полягає суть загальних закономірностей реалізації закону.

Існують певні ознаки, якими загальні закономірності реалізації закону відрізняються від схожих та близьких за суттю явищ. До таких ознак можна віднести наступні: 1) такі закономірності є визначеною одноманітністю, регулярністю повторень процесів та явищ; 2) державно-правові закономірності показують певний зв'язок між фактами та явищами; 3) вони мають стійкий, систематичний характер; 4) такі закономірності існують об'єктивно і є незалежними від волі та свідомості окремих людей; 5) вони виражають глибинні, істотні властивості державно-правових явищ; 6) мають логічне пояснення; 7) діють в певному масштабі; 8) реалізуються за допомогою правомірної поведінки; 9) визначаються на підставі аналізу суспільної практики; 10) діють в сфері державно-правових явищ.

Загальні закономірності реалізації закону, по відношенню до закону, можуть носити зовнішній або внутрішній характер. Вони можуть бути постійними або тимчасовими. Проте, найкращим, в контексті розкриття даного питання, є поділ закономірностей реалізації закону залежно від змісту. Залежно від змісту закономірності реалізації закону можна поділити на: 1) закономірності буття закону, які можна поділити на: а) закономірності, які визначають якість закону; б) закономірності, які визначають особливий статус закону серед інших нормативно-правових актів; 2) закономірності функціонування закону та 3) закономірності розвитку конкретного закону, або законодавства в цілому.

1. *Афанасьев В.Т.* Научное управление обществом: Опыт системного исследования. – М., 1973. – С. 70. 2. *Цветков В.В.* Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К., 1998. – С. 130. 3. *Кудрявцев В.Н., Глазырин В.В.* и др. Эффективность правовых норм. – М., 1980. – С. 42. 4. *Каюмов А.Д.* Закон и его реализация: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 1999. – С. 91. 5. *Моніторинг* ефективності законодавства: мета, критерії, реальність / За заг. ред. В.О. Зайчука. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. – 386 с. 6. *Ветютнев Ю.Ю.* Государственно-правовые закономерности (Введение в теорию) / Под. ред. А.Я. Ръженкова. – Элита: ЗАОР «НПП «Джангар», 2006. – С.7. 7. Там же. – С. 9. 8. Там же. – С. 20.