

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ**

*Проаналізовано цілі та значення правового регулювання в державі, визначено найголовніші фактори, що впливають на його ефективність.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, ефективність, правові засоби, норма права, нормативно-правовий акт, правова культура, законодавство, техніка стимулювання.*

*Проанализированы цели и значение правового регулирования в государстве, определены главные факторы, влияющие на его эффективность.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, эффективность, правовые средства, норма права, нормативно-правовой акт, правовая культура, законодательство, техника стимулирования.*

*Analysis of goals and values of legal regulation in the state, identification of the main factors which influence its efficiency.*

**Key words:** *regulation, efficiency, legal tools, the rule of law, legal act, legal culture, law, technology incentives.*

Необхідність правового регулювання для розвитку суспільства не викликає жодних сумнівів, оскільки саме ефективне правове регулювання забезпечує захист прав особистості, стабільність, порядок і організованість суспільства, реалізацію перспектив соціального та економічного розвитку. Визнання важливості та соціальної цінності права спричинило необхідність дослідження проблеми сутності правового регулювання та шляхів підвищення його ефективності.

Завдання правового регулювання полягає у відображенні та узгодженні суспільних інтересів, які сприяли б розвитку основних сфер суспільних відносин. Саме це визначає необхідність перегляду ряду основних теоретичних положень щодо ефективності правового регулювання.

Відомі українські та російські вчені, серед яких С. С. Алексєєв, Т. Г. Андрусяк, С. В. Бобровник, В. В. Головченко, О. Зайчук, А. П. Заєць, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, Є. Б. Кубко, Н. М. Оніщенко, М. П. Орзіх, П. М. Рабінович, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, О. Ф. Скакун, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та ін., зробили значний внесок у досліджувану тему. Однак, як відомо, українська держава, її апарат та законодавство розвиваються досить швидко, відтак це впливає і на якість правового регулювання в державі.

Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм дії права на поведінку та діяльність його адресатів. У результаті правової регуляції формується юридична основа, встановлюються орієнтири для організації діяльності учасників відносин, що регулюються цією нормою, і напрямів досягнень фактичних цілей права.

Найточніше категорію «ефективність правового регулювання», можна визначити як співвідношення реальних результатів здійснення нормативно-правового акта з цілями, які були поставлені при його прийнятті.

Результати здійснення нормативно-правового акта – це ті реальні зміни у суспільних відносинах, які сталися після впровадження закону в практику. Вони можуть бути очікувані й неочікувані, позитивні й негативні.

Цілями правового регулювання є:

1) закріплення за допомогою правових засобів існуючих суспільних відносин<sup>1</sup>.

Правові засоби своєю дією демонструють можливості права, його потенціал у врегулюванні суспільних відносин, у задоволенні різноманітних правомірних інтересів індивідуальних суб'єктів. Правові засоби поєднуються в певну систему для вирішення чітко визначених завдань. Без визначення призначення правових засобів не можна повноцінно досліджувати проблему ефективності цілей правового регулювання. Як зазначає А. Денисова, саме правові засоби і надають праву його соціальну цінність<sup>2</sup>.

Призначення різноманітних правових засобів полягає в тому, щоб інформувати суб'єкта про можливості вибору варіантів поведінки в межах права, впливати на їх інтереси в певному напрямі, спонукати до здійснення того чи іншого вчинку. Саме для правильного мотивування поведінки людини виникає потреба в розгляді правових засобів у інформаційно-психологічному аспекті. Такими правовими засобами є саме суб'єктивні права й юридичні обов'язки, пільги і призупинення, заохочення і покарання тощо, які вже трансформуються у правові стимули та правові обмеження. І саме вони є значущими для майбутньої поведінки людини;

2) стимулювання розвитку та поширення суспільних відносин, які відповідають загальнодержавним та загальносуспільним потребам та інтересам<sup>3</sup>.

На нашу думку, саме стимулювання (заохочення), а не обмеження (покарання) здебільшого є ефективнішим засобом досягнення правового результату забезпечення позитивної мотивації. При цьому спонукальною силою бажаної поведінки є не лише зовнішні приписи, а й власний інтерес суб'єкта, його особиста зацікавленість.

Впровадження «техніки стимулювання» відображає суттєві аспекти функціонування нормативної системи в цілому і засобів здійснення соціального контролю зокрема. Воно відзначає перехід від контролю пасивного, який прагне попередити шкідливі дії, до активного, який робить головний акцент на дії, а також від поведінки суспільно бажаної до поведінки суспільно корисної. «Заохочувальний порядок» намагається зробити бажану дію, доступною, вигідною<sup>4</sup>.

Нині в Україні основним завданням, яке постає перед теоретиками та практиками, є підвищення ролі стимулюючих правових засобів (заохочень, пільг та дозволів), яке полягає не лише у впровадженні нових норм, а й у підвищенні ефективності вже існуючих. Обмежуючі правові засоби мають діяти лише як допоміжні в суспільстві. Доцільна взаємодія зазначених категорій у процесі правового регулювання є важливим засобом забезпечення його ефективності;

3) створення умов для виникнення і розвитку нових необхідних типів і форм суспільних відносин<sup>5</sup>.

На думку В. Сіренка, під час вивчення ефективності норм права важливо звертати увагу не на цілі законодавства, а на інтереси. Визначивши інтерес як співвідношення між необхідністю задоволення потреб різних соціальних груп, класів, окремих верств населення і можливістю їх задоволення, виникає модель, складові якої можна розглядати як елементи ефективності, а саме:

– соціальні потреби, які слід задовольнити за допомогою конкретного нормативного акта;

– правові засоби, їх кількість та якість;

– здатність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені у нормативному акті;

– перспективність напрямів вдосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів<sup>6</sup>;

4) заборона та припинення дії суспільних відносин, що є суспільно небезпеч-

ними чи шкідливими<sup>7</sup>.

Порівнюючи фактичні результати дії норм права з тими цілями, що ставилися при їх виданні, можна зробити висновок про ефективність або неефективність норми права. Рівень досягнення цілей і буде визначати рівень ефективності правового регулювання.

Заслугує на увагу точка зору, що цінність та ефективність права співвідносяться як процес і результат. У такому розумінні цінність права відповідає на запитання: які саме інтереси задовольняються правом. Взагалі, основна, «інструментальна» цінність права полягає в тому, що право виступає певним «інструментом» для врегулювання суспільних відносин, а ефективність правового регулювання визначає, як саме впорядковані та якою мірою задоволені суспільні інтереси.

Ефективність правового регулювання може оцінюватися за різними критеріями. Одним з її можливих показників є з'ясування того, чи забезпечують обрані в процесі правової регламентації суспільних відносин конкретні способи регулятивного впливу на поведінку людей (дозволи, заборони, зобов'язання, рекомендації, заохочення тощо) відповідні їм форми реалізації правових норм (використання, виконання, дотримання). Інший підхід до оцінки ефективності правового регулювання полягає в аналізі того, якою мірою зазначені форми реалізації норм права забезпечують досягнення всього спектра намічених при його плануванні правових цілей: кінцевих та проміжних, основних та вторинних.

Важливим критерієм ефективності правового регулювання є врахування витрат, пов'язаних із досягненням його певного результату. Зокрема, за інших рівних умов більш ефективними вважаються ті засоби правового регулювання, які дозволяють вирішувати відповідні соціальні завдання в більш короткій проміжок часу із залученням меншої кількості людських та матеріальних ресурсів.

При визначенні ефективності правового регулювання слід брати до уваги ступінь наближення до всіх цілей (проміжних і кінцевих, основних і вторинних), що ставилися при його здійсненні. Інколи правове регулювання тягне за собою не тільки заплановані, але й непрогнозовані, в тому числі й негативні, наслідки, співвідношення між якими теж повинно враховуватися при з'ясуванні ефективності дії правових норм, особливо якщо дані обставини переважають за своєю питомою вагою позитивні зміни. Так, аж ніяк не можна визнати ефективною спробу уряду СРСР у середині 80-х років XX ст. обмежити через реалізацію певного комплексу правових заходів вживання населенням алкогольних напоїв, оскільки поряд із незначним зниженням кількості випадків пияцтва та алкоголізму це призвело до істотного скорочення доходів бюджету, значного поширення таких негативних явищ, як наркоманія та самогеноваріння<sup>8</sup>.

Істотне значення для забезпечення ефективності правового регулювання має його поетапний аналіз, що дає змогу з'ясувати, які саме ланки механізму правового регулювання неповною мірою виконують своє призначення та усунути в подальшому ці недоліки. Механізм правового регулювання становить систему правових засобів, способів, форм, що перебувають у взаємозв'язку і взаємодії. Кожна частина механізму правового регулювання знаходиться на своєму місці (як механізм годинника), виконує специфічні функції. Якість виконуваних ними функцій впливає на роботу інших частин і на результат функціонування механізму в цілому.

Його рух виражається у стадіях правового регулювання, яким відповідають

свої механізми дії. Як і правова система суспільства, механізм правового регулювання являє собою цілісність правової дійсності, визначається закономірностями еволюції суспільства, рівнем розвиненості економіки, культури. Його призначення полягає в приведенні в дію необхідних елементів правової системи суспільства, забезпеченні їх «роботи». Від механізму залежать ефективність правового регулювання, відповідність поведінки учасників правових відносин розпорядженням норм права, їх рух до задоволення своїх інтересів.

Рівень досконалості механізму правового регулювання, його відповідність завданням і цілям правового регулювання, природі та стану соціальних зв'язків, що зазнають юридичного впорядкування, знаходять своє відображення в ефективності правового регулювання.

Слід пам'ятати, що з розвитком соціального життя відбувається зміна якості регулювання, ускладнення, удосконалення регулятивних засобів і механізмів, поглиблюється їх диференціація й інтеграція. В єдності регулятивних факторів формується інфраструктура їх механізмів. Цей процес є відповіддю соціального регулювання на потреби суспільної системи, її економіки, політичної влади, ідеології, всього суспільного розвитку на потреби всього соціального розвитку, на потреби соціального прогресу, в тому числі на необхідність в умовах цивілізації вираження та забезпечення соціальної свободи, утвердження та захисту природних прав людини<sup>9</sup>.

Загальна ефективність правового регулювання забезпечується:

– ефективністю самого нормативно-правового акта.

Так, окрім того, що сам нормативно-правовий акт повинен бути ефективним, тобто таким, щоб його норми реально забезпечували поставлену ціль, то слід ще забезпечити й ефективну процедуру його прийняття.

Недосконалість правового регулювання процедур прийняття нормативно-правових актів є однією з найбільш вагомих причин низької ефективності державної діяльності загалом. Порядок їхньої організації і діяльності регламентується Конституцією та законами. Вдосконалення правового регулювання такої діяльності сприятиме підвищенню ефективності їх роботи.

Ефективність правового регулювання може оцінюватися щодо певних правових норм, на рівні правових інститутів та галузей, права в цілому. Причому, якщо при з'ясуванні ефективності окремих юридичних приписів достатньо використання емпіричних методів пізнання, вивчення конкретних виявів соціальної поведінки, то у всіх інших випадках це вимагає проведення комплексних досліджень, вивчення загальних тенденцій впливу правового регулювання на цілі масиви (сфери) суспільних відносин, стан упорядкованості всього суспільного життя<sup>10</sup>;

– ефективністю діяльності щодо застосування і реалізації нормативно-правового акта.

Більшість науковців, виходячи з розуміння права як засобу управління суспільством, вважають, що ефективність правової норми визначається тим, наскільки її реалізація сприяє досягненню цілей, поставлених перед правовим регулюванням (тобто ступенем досягнення відповідних цілей). Деякі науковці поняття дії права зводять до правозастосовної діяльності. Під ефективністю правового регулювання вони розуміють досягнення певних соціально корисних результатів шляхом правозастосовної діяльності державних органів і їхніх посадових осіб<sup>11</sup>. На їхню думку, тільки через правозастосування може виявитись

ефективність дії правових рішень, тому що будь-який юридичний закон починає діяти, виявляти свої потенції лише у разі його порушення, тобто тоді, коли застосовуються санкції закону. Якщо правова норма має за мету передусім попередження конкретних видів проступків і ця мета повністю або значною мірою досягається за допомогою факту опублікування цієї норми, то правова вимога, безперечно, реалізується (шляхом дотримання), а незастосування норми саме і свідчить про високу її ефективність.

Звичайно, незастосування правової норми може в такому разі виступати показником її ефективності лише за відсутності відповідних правопорушень. Навпаки, систематична реалізація норми шляхом правозастосування зовсім не обов'язково свідчить про її ефективність. Якщо, наприклад, встановлено, що неодноразове застосування якої-небудь санкції практично не спричиняє бажаного впливу на правопорушників, відповідну правову норму навряд чи можна назвати високоефективною. Право може діяти не тільки шляхом дотримання, виконання, використання і застосування правових установ, а й шляхом іншого впливу на свідомість і поведінку людей. Дія права в такій якості далеко не завжди може відбутись через його реалізацію.

Як підкреслював Д. А. Керімов, дія – це не завжди реалізація права, але в будь-якому разі юридична можливість такої реалізації<sup>12</sup>. Така дія характерна, наприклад, для багатьох норм, безпосередня мета яких зводиться до забезпечення демократичних свобод. Як можливість певної (вільної) поведінки, право суб'єкта перебуває в розпорядженні його носія, який може користуватись правом або не користуватись ним.

Отже, в одних випадках ефективність норми забезпечується лише за рахунок її власної дії, в інших – у результаті дії системи: норма плюс її застосування<sup>13</sup>.

Взагалі, до основних факторів, що впливають на ефективність правового регулювання, належать такі:

відповідність норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства. Створення норми права є продуктом свідомої діяльності людей, а тому економічні закономірності розвитку суспільства можуть або об'єктивно правильно визначатися і відбиватися в праві або спотворюватися (умисно чи неумисно). Останнє призводить до появи норм, що не відповідають економічним вимогам певного етапу розвитку суспільства. Практика свідчить про те, що такі норми, як правило, з часом змінюються з метою забезпечення їх відповідності реальним вимогам соціально-економічного розвитку суспільства або ж просто скасовуються;

рівень досконалості законодавства. Чим досконаліше законодавство, тим швидше і повніше досягатимуться цілі, визначені при виданні конкретних норм права. Удосконалення процесу правотворчості передбачає, що з урахуванням високого рівня законодавчої техніки, в нормах права найбільш повно закріплюються інтереси суспільства та закономірності, в межах яких вони будуть діяти. Від правильного вибору правових засобів залежить, в кінцевому підсумку, ступінь досягнення мети правового регулювання, а відповідно, і ефективність права в цілому. Недооцінка, неправильний вибір юридичних засобів, прийомів, закладених у нормативній основі правового регулювання, призводить до виникнення проблем при реалізації норм права та зниження ефективності правового регулювання;

рівень правової культури в суспільстві. Цей фактор впливає і на режим закон-

ності при правотворенні та правозастосуванні, і на рівень правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності, а також на низку інших явищ. Сутність правової культури виявляється в тому, що всі учасники правових відносин зобов'язані знати зміст норм права, що регулюють ці відносини, чітко усвідомлювати свої суб'єктивні права та юридичні обов'язки і неухильно дотримуватись останніх, а також уявляти наслідки дотримання та недотримання правових вимог. Цілком зрозуміло, що не можуть бути ефективними правові вимоги, адресати яких, у потрібних масштабах, не інформовані про їх зміст або ж зовсім не мають про них жодного уявлення. Водночас саме по собі знання норм права учасниками правовідносин ще не забезпечить їх ефективне виконання. Вся діяльність у сфері правового регулювання має бути зорієнтована на принципи законності та їх практичну реалізацію. Законність – це режим точного та неухильного здійснення норм права, у результаті дотримання якого в суспільстві встановлюється правовий порядок<sup>14</sup>.

Так, П. Рабинович виділяє низку передумов досягнення ефективності правової норми, при цьому поділяє їх на загальносоціальні та спеціально-соціальні.

До загальносоціальних передумов ефективності юридичної норми (ефективності правотворчості) відносить:

- відповідність норми об'єктивним законам (закономірностям) існування і розвитку людини та суспільства;
- відповідність норми конкретно-історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим тощо);
- відповідність юридичної норми реальним потребам та інтересам тих суб'єктів, відносини між якими вона має регулювати;
- відповідність юридичної норми стану правосвідомості й моралі, рівню загальної культури, громадській думці згаданих суб'єктів;
- відповідність норми права висновкам тих наук (суспільних, природничих, технічних), які «предметно» вивчають об'єкти, що перебувають у сфері правового регулювання;
- відповідність юридичної норми загальним закономірностям самоорганізації системних явищ (їх вивчає наука синергетика) і цілеспрямованій організації таких явищ (їх вивчає, зокрема, кібернетика).

До юридичних (спеціально-соціальних) передумов ефективності юридичної норми належать: правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери та типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність законодавства; якість законодавства; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації<sup>15</sup>.

Отже, під ефективністю правового регулювання розуміють співвідношення між очікуваними наслідками дії права на суспільні відносини та її фактичними результатами.

Досконалість юридичних засобів, які застосовуються в правовому регулюванні, їх відповідність його цілям та завданням, характеру суспільних відносин, що зазнають юридичної регламентації, а також ступінь фактичної реалізації зазначених намірів відображаються в ефективності правового регулювання.

1. *Теорія держави та права* : Підручник (за вимогами кредитно-модульної системи

навчання) / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко та ін.; За заг. ред. Є. О. Гіди; Національна академія внутрішніх справ. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – С.272. **2.** *Денисова А.* Правові засоби : поняття та види // Право України. – 2010. – № 7. – С. 191. **3.** *Теорія держави та права* : Підручник (за вимогами кредитно-модульної системи навчання) / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко та ін.; За заг. ред. Є. О. Гіди; Національна академія внутрішніх справ. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – С.272. **4.** *Право ХХ века : идеи и ценности.* – М., 2001. – С.129-130. **5.** *Теорія держави та права* : Підручник (за вимогами кредитно-модульної системи навчання) / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко та ін.; За заг. ред. Є. О. Гіди; Національна академія внутрішніх справ. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – С.272. **6.** *Сиренко В. Ф.* Интересы в системе основных институтов советского государственного управления. – К., 1982. – 214 с. **7.** *Теорія держави та права* : Підручник (за вимогами кредитно-модульної системи навчання) / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний, А. О. Осауленко та ін.; За заг. ред. Є. О. Гіди; Національна академія внутрішніх справ. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. – С.272. **8.** *Загальна теорія держави та права* : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 432 с. **9.** *Андріїв В.* Соціальна сутність права як регулятора суспільних відносин / В. Андріїв // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С. 44-47. **10.** *Загальна теорія держави та права* : Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. ; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 432 с. **11.** *Гапаган И. А.* Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: Автореф. докт. дисс. – М., 1971. – С. 20. **12.** *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972 – С. 171. **13.** *Теорія держави і права.* Академічний курс : Підруч. / [О. В. Зайчук, А. П. Заєць, В. С. Журавський та ін.]; За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 688 с. **14.** *Гіда Є.О.* Ефективність правового регулювання суспільних відносин / Є. О. Гіда // Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення: Матер. II міжнар. наук.-практ. конф. (31 березня 2011 р. Запоріжжя). – С. 18–20. **15.** *Рабінович П.* Ефективність юридичних гарантій законності / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 7–28.