

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА



Ілля ШУТАК,

професор кафедри теорії та історії держави і права Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, доктор юридичних наук

УДК 34

ВІД ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ ПРАВА ДО ТЕХНІКИ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

До вивчення ефективності законодавства, норм права радянські вчені звернулися ще в 60-ті роки ХХ ст. Одним із основних завдань, що постало перед юридичною наукою, була підготовка науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення радянського законодавства. Ця діяльність потребувала попереднього осмислення підходів до оцінки соціальної ефективності тих норм права, які передбачалось удосконалювати.

На даному етапі розвитку правової доктрини оцінку ефективності норм права розглядають як істотний елемент правового моніторингу. Техніка правового моніторингу є комплексом послідовних операцій органів влади, наукової спільноти, інститутів громадянського суспільства з контролю, аналізу, узагальнення, оцінки якості нормативно-правових актів та практики їх застосування, правотворчого прогнозування напрямів розвитку правового регулювання суспільних відносин.

Проблеми оцінки ефективності права досліджували С. Алексєєв, А. Венгеров, В. Глазиріна, Д. Керімов, В. Кудрявцев, А. Піголкін, І. Самощенко, В. Сирих, Ю. Тихомиров, Л. Явич та ін.

Питання теорії і практики правового моніторингу вивчали здебільшого

зарубіжні вчені, зокрема: А. Акмалова, Ю. Арзамасов, Т. Галієв, А. Дертев, І. Жужгов, Ю. Тихомиров, Н. Турецький, Н. Черногора, Д. Шнайдер.

До когорти сучасних українських учених-дослідників правового моніторингу можна зарахувати Ю. Градову, О. Зайчука, В. Косович, О. Копиленка та ін.

В українській теорії права поки що не існує поняття правового моніторингу, його доктрини та методології. Це – один із негативних факторів на шляху до вдосконалення механізму правового регулювання.

Мета цієї статті – здійснити порівняльний аналіз оцінки ефективності норми права, яка домінувала в радянський період, та правового моніторингу, розглянути існуючі в науковій літературі погляди на ключові теоретичні й прикладні проблеми у сфері проведення правового моніторингу.

Одним із перших питань, що викликали широку наукову дискусію у зв'язку з розробленням методології вивчення ефективності законодавства, стало визначення змісту поняття «ефективність правових норм» («ефективність права»). В юридичній літературі радянського періоду стосовно цього висловлювалися різні позиції, вказане поняття іноді

повністю або частково ототожнювалося з оптимальністю, правильністю, обґрунтованістю, доцільністю власне норм права [1, 9].

Ефективність права також трактувалася як результативність його дії, оптимальне досягнення цілей, покладених в основу відповідних норм. Крім того, «ефективність права» як оптимальне досягнення поставлених цілей пов'язувалося при цьому з максимальною економією матеріальних засобів, людської енергії та часу. Під ефективністю норм права як явища, пов'язаного з процесом управління, розуміли співвідношення між фактичними результатами їх дії і тими соціальними цілями, для досягнення яких ці норми були прийняті. Деякі автори вважали, що зазначеним поняттям охоплюються всі результати дії права, на думку інших, – тільки ті з них, які корисні для суспільства. Разом із тим ефективність права розглядалася як пропорція досягнення запланованих результатів дії норми стосовно досягнення негативних і вторинних результатів.

Таким чином, серед наукових досліджень, предметом яких є визначення поняття «ефективність норм права», можна виокремити кілька напрямів. До найбільш розроблених у теоретичному аспекті належить концепція І. Самошенка і В. Нікітінського. Її автори, трактуючи ефективність права як явище, пов'язане з процесом управління, визначали це поняття як співвідношення між фактично досягнутим, дійсним результатом і тією метою, для досягнення якої були прийняті відповідні норми права. Процес управління є циклічним: він розпочинається з постановки цілей, завдань і закінчується виконанням цих завдань, досягненням певного результату. На підставі інформації про досягнення чи недосагнення мети ставляться нові завдання, нова мета – і цикл починається спочатку.

Зважаючи на викладене, інформація про результати (з позиції досягнення поставленої мети) розглядається як істотний елемент державного управління су-

спільством. При цьому вчені не включали у зміст поняття «ефективність» обов'язкову наявність позитивного результату і його максимального (оптимального) ступеня, мотивуючи це тим, що ефективність може бути негативною (зі знаком мінус) і мати різний ступінь вираження (низький, середній, високий) [1, 10].

Подібною до зазначеної позиції є точка зору М. Шаргородського. Дослідник розглядав ефективність як абстрактне поняття, що означає здатність застосовуваних засобів сприяти досягненню бажаної мети. Учений вважав, що при визначенні ефективності норми права слід враховувати не тільки досягнуті результати щодо поставленої законодавцем мети, а й побічні обставини, безпосередньо з ними пов'язані, які можуть бути як позитивними, так і негативними [2, 54].

У контексті вивчення ефективності стосовно окремих галузей права та конкретних правових інститутів багато авторів також розуміли під ефективністю відповідних правових приписів ступінь досягнення цілей. Пропонувалося більш широке трактування поняття «ефективність права», що містило вказівку на корисність, економічність, оптимальність дії норм права. Так, А. Пашков і Л. Явич зазначали, що соціальна ефективність норми права передбачає досягнення об'єктивно необхідного і соціально корисного результату для будівництва комунізму [3, 42]. Проблема ефективності норм права аналізувалася вченими в тісному зв'язку із завданнями правового регулювання в цілому, тому поняття ефективності містило вказівку на досягнення нормою права об'єктивно необхідного, позитивного для розвитку суспільства результату. Аналогічної позиції дотримувався Д. Чечот, розглядаючи ефективність правового регулювання як дієвість, результативність, здатність впливати на суспільні відносини у певному, корисному для суспільства, напрямі [4, 3].

М. Лебедев вважав, що ефективність правового впливу на суспільні відносини слід розуміти як отримання найкращого результату в досягненні мети

даного правового припису і спільної мети. Під ефективністю права пропонувалося розглядати не тільки власне вирішення поставлених завдань, а й виконання їх з мінімальними витратами матеріальних засобів, людської енергії і часу. При цьому в основу трактування вказаного поняття було покладено оптимальність його дії щодо максимального досягнення поставлених ним цілей за найменшої затрати сил і засобів [1, 12].

У сучасній правовій доктрині зароджується поняття правового моніторингу як систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз, оцінювання чинного законодавства і практики його застосування, з метою посилення ефективності законодавства та його подальшого прогнозування.

Об'єктом правового моніторингу є будь-який нормативно-правовий акт і практика його застосування. Відповідно до цього суб'єкти правового моніторингу можуть бути диференційовані на дві основні групи – конституційні та ініціативні, де конституційні суб'єкти представлені органами державної влади (парламент, Президент, уряд та центральні органи виконавчої влади, Рахункова палата, органи судової влади, органи прокуратури, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини), а до ініціативних належать інститути громадянського суспільства (експертні ради при вищих органах державної влади, наукові організації та об'єднання, корпоративні об'єднання, правозахисні й екологічні організації, політичні партії) [5].

Правовий моніторинг – динамічний організаційний і правовий інститут інформаційно-оцінного характеру, що діє на всіх стадіях функціонування управління та виявляється на всіх етапах виникнення і дії права [6, 13].

Правовий моніторинг – широке, багатопланове поняття, що охоплює кілька напрямів діяльності щодо забезпечення високої якості всіх процесів правового життя суспільства, при цьому в деяких країнах одночасно застосовуються різні його моделі [7, 216].

Термін «правовий моніторинг» також включає послідовність пов'язаних функцій: від визначення пріоритетів і планування до напрямів збирання інформації, її перехресної перевірки, звітності, аналізу і наступних дій [8, 8]. Зазначене поняття охоплює такі стадії юридичної діяльності, як правотворчий процес, оцінювання якості чинних нормативно-правових актів та правозастосовний процес.

Правовий моніторинг класифікують за різними критеріями. Так, залежно від етапу правового регулювання він поділяється на передпроектний і моніторинг правозастосування. Широка кола об'єктів правового моніторингу визначає виокремлення таких його видів, як загальний, галузевий і точковий. За тривалістю правовий моніторинг може бути постійним, тимчасовим, оперативним [9, 334–335].

Усі дослідники, незважаючи на відмінності у визначеннях, сходяться на думці, що правовий моніторинг є: по-перше, дієвим способом контролю за якістю нормативно-правових актів; по-друге, формою оцінки ефективності правового регулювання; по-третє, каналом зворотного зв'язку між нормативно-правовими актами та результатами їх дії; по-четверте, інструментом вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства і правозастосовної практики, підвищення їх якості та посилення ефективності правової системи в цілому.

Зарубіжні вчені (Ю. Арзамасов, Т. Галієв, Д. Горохов, Т. Москалькова, Е. Некрасов, Л. Тихомирова, Ю. Тихомиров та ін.) визначають правовий моніторинг як:

1) метод контролю, а також як «нову юридичну технологію»;

2) систему спостережень, контролю, оцінок, прогнозу стану й динаміки правових процесів;

3) діяльність щодо здійснення збирання, аналізу та узагальнення інформації про стан законодавства, практики його застосування з метою виявлення їх відповідності планованому результату правового регулювання та очікуванням учасників законотворчого процесу;

4) систему інформаційних спостережень, що дає можливість аналізувати і оцінювати результати нормотворчого процесу, якість нормативно-правових актів та ефективність їх дії;

5) інформаційно-оцінний інститут [6, 13];

6) науково і методично обґрунтовану систему комплексної оцінки форм, змісту та реалізації нормативно-правових актів, що здійснюється за допомогою спостереження, отримання різноманітних видів інформації, різних тренінгів, моніторингових аналізів і прогнозів [10, 32];

7) спеціальну діяльність державних органів, яка полягає в аналізі стану нормативного матеріалу, що регулює ту чи іншу сферу суспільного життя, узагальненні практики застосування нормативно-правових актів та виробленні на цій основі пропозицій щодо способів і напрямів удосконалення правового регулювання соціальної реальності [11, 160];

8) систематичну діяльність органів державної влади з аналізу стану і прогнозу розвитку російського законодавства, а також практики його застосування на різних рівнях правового регулювання [12, 5];

9) здійснювану на постійній основі діяльність з узагальнення та систематизації інформації, необхідної для оцінки, аналізу й прогнозу стану і динаміки законодавства та практики його застосування з метою виявлення відповідності планованому результату правового регулювання, а також очікуванням учасників законодавчого процесу, посадових осіб виконавчих, судових та інших органів усіх рівнів влади, інститутів громадянського суспільства, громадян [13];

10) особливий різновид прикладної, науково-пізнавальної юридичної діяльності, що є системою отримання та аналізу правової інформації про стан правових явищ і ступінь його адекватності здійснюваній державній політиці;

11) цілеспрямована і систематична діяльність суб'єктів моніторингу з відстеження, аналізу та оцінки стану нормативно-правових актів, а також ре-

зультатів їх застосування з метою контролю, прогнозу, підвищення якості й посилення ефективності [12, 56].

Інструментальна цінність моніторингу полягає в його здатності створити ефективний механізм правотворчості та реалізації її результатів, що відображає суспільні потреби, підвищити ефективність вжитих державою заходів щодо подолання правового нігілізму громадян [14, 135–136].

А. Акмалова визначає правовий моніторинг як метод контролю. В умовах розвитку інформаційних технологій контроль та його види змінюються; може виникати домінанта якогось виду, наприклад моніторингу, що помітно в розширенні сфери його застосування. Це дає змогу говорити про останній як відносно самостійний вид контролю. Проте не скасовується і можливість застосування моніторингу як одного з методів правового контролю (нагляду), а також як його технології [15, 15].

Таким чином, процес удосконалення правової системи України має включати не тільки оцінку ефективності норм права, а й контроль, аналіз, узагальнення, оцінку якості нормативно-правових актів та практики їх застосування, прогнозування напрямів розвитку правового регулювання суспільних відносин. Саме тому питання доктринальної розробки техніки правового моніторингу як системи постійного спостереження, аналізу й прогнозування впливу на правову сферу набуває особливої актуальності.

У багатьох країнах світу результати правового моніторингу використовуються з метою виявлення відповідності правової системи очікуваному соціальному результату. Водночас це важливо як для всієї системи українського законодавства та його окремих напрямів, так і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності: отримання і використання експертних оцінок на основі результатів аналізу в процесі вироблення прогнозу розвитку законодавства, поліпшення результатів правозастосування в управлінні та юрисдикційних системах держави.

Список використаних джерел:

1. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. – М.: Международный юридический институт, 2010. – 232 с.
2. Шаргородский М.Д. Система наказаний и их эффективность / М.Д. Шаргородский // Советское государство и право. – М.: Наука, 1968. – № 11. – С. 53–61.
3. Пашков А.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) / А.С. Пашков, Л.С. Явич // Советское государство и право. – М.: Наука, 1970. – № 3. – С. 40–47.
4. Пашков А.С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А.С. Пашков, Д.М. Чечот // Советское государство и право. – М.: Наука, 1965. – № 9. – С. 3–11.
5. Градова Ю.В. Поняття, суб'єкти та об'єкти правового моніторингу / Ю.В. Градова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 4(47) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/.../2.pdf
6. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 11–15.
7. Турецкий Н.Н. Законодательная ветвь власти Казахстана: [моногр.] / Н.Н. Турецкий. – Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2011. – 356 с.
8. Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia / Council of Europe. – Strasbourg Cedex, 2009. – P. 107.
9. Юридическая техника: [курс лекций] / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. – М.: ДГСК МВД России, 2012. – 384 с.
10. Арзамасов Ю.Г. Роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный // Юридическая техника: ежегодник. – Нижний Новгород, 2008. – № 2. – С. 32.
11. Москалькова Т.Н. Нормотворчество: [науч.-практ. пособ.] / Т.Н. Москалькова, В.В. Черников. – М.: Проспект, 2011. – 384 с.
12. Галиев Т.Т. Мониторинг законодательного процесса / Т.Т. Галиев // Актуальные проблемы совершенствования законодательства, правоприменения и правовых теорий в России и за рубежом: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (20 ноября 2008 г.): в 2 т. – Т. 1: Секция Теории и истории государства и права; Уголовно-правовая секция / под общ. ред. канд. юрид. наук, доц. В.Л. Кудрявцева. – Челябинск: Филиал МПГУ в г. Челябинске, ЮУПИ, 2008. – С. 56–65.
13. Некрасов Е.Е. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования / Е.Е. Некрасов, И.В. Жужгов // Сборник научных трудов юридического факультета. – Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. – Вып. 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sci-ence.ncstu.ru/articles/law/f04/03.pdf/file_download
14. Дертев А.В. Роль и значение правового мониторинга для Российской правовой системы / А.В. Дертев // Научный поиск. Экономика. Управление. Право: материалы третьей науч. конф. аспирантов и докторантов / отв. за вып. С.Д. Ваулин; Юж.-Урал. гос. ун-т. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2011. – С. 134–137.
15. Акмалова А.А. Мониторинг как вид правового контроля / А.А. Акмалова, Д.В. Капицына // Ars administrandi (Искусство управления). – 2013. – № 2. – С. 13–26.

Ілля ШУТАК

ВІД ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ ПРАВА ДО ТЕХНІКИ ПРАВОВОГО МОНІТОРИНГУ

Здійснено порівняльний аналіз оцінки ефективності норми права, яка домінувала в радянській доктрині права, та правового моніторингу. Розглянуто існуючі в науковій літературі погляди на ключові теоретичні й прикладні проблеми у сфері проведення правового моніторингу.

Ключові слова: юридична техніка; правовий моніторинг; правове регулювання; правова експертиза; правове прогнозування; норма права.

Илья ШУТАК

ОТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ ПРАВА К ТЕХНИКЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Осуществлен сравнительный анализ оценки эффективности нормы права, которая доминировала в советской доктрине права, и правового мониторинга. Рассмотрены существующие в научной литературе взгляды на ключевые теоретические и прикладные проблемы в области проведения правового мониторинга.

Ключевые слова: юридическая техника; правовой мониторинг; правовое регулирование; правовая экспертиза; правовое прогнозирование; норма права.

Elias SHUTAK

FROM EVALUATION OF LEGAL NORMS TO TECHNIQUE OF LEGAL MONITORING

The comparative analysis between the assessment of the effectiveness of the law that prevailed in the soviet period and legal monitoring committed. The existing scientific literature looks at the key theoretical and practical issues in the area of legal monitoring.

Keywords: legal technology; legal monitoring; regulation; legal expertise; legal prediction; the rule of law.

