

## ФАКТОРИ ВПЛИВУ ПРАВОТВОРЕННЯ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Чепульченко Т. О.

*кандидат юридичних наук*

*завідувач кафедри публічного права*

*НТУУ «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

У статті наголошується на безсистемності у законотворчій діяльності, яка пов'язується з відсутністю чіткого уявлення про правову урегульованість тих чи інших суспільних відносин. Підкреслюється, що регулюванню відносин у суспільстві перешкоджають чимало факторів, таких як колізії і прогалини у праві, невідповідність нормативно-правових приписів реальним потребам і очікуванням громадян тощо. Більшість із цих факторів набувають значення правотворючих, оскільки в них зароджується та виявляється об'єкт майбутнього регулювання. Вказується на важливості особистісного фактору, що стосується безпосередньо суб'єкта правотворчої діяльності (правова культура, правові знання, повага до права).

В статье указывается на бессистемности законотворческой деятельности, что связано с отсутствием четкого законодательного регулирования общественных отношений. Подчеркивается, что регулирование отношений в обществе сдерживается рядом факторов, таких как коллизии и пробелы в законодательстве, несоответствие нормативно-правовым требованиям к реальным потребностям и ожиданиям граждан. Большинство из этих факторов приобретают значение правосоздающих, так как в них проявляется объект будущего регулирования. Указывается на важности личностного фактора, который непосредственно относится к субъекту права (правовая культура, правовые знания, уважение к закону).

The article points to the unsystematic character in lawmaking, which is associated with the lack of a clear legal regulation over public relations. It is emphasized that the regulation of relations in society is hindered by a number of factors, such as conflicts and gaps in the law, discrepancy of normative legal requirements to the real needs and expectations of citizens. The majority of these factors acquire significance preposterous, as conceived in them and found the object of future regulation. The importance of the personal factor that relates directly to the subject of law (legal culture, legal knowledge, respect for the law).

**Ключові слова:** законодавство, ефективність, правотворення, регулювання суспільних відносин, правова культура.

**Постановка проблеми.** Вдосконалення правової системи України, як і будь якої іншої держави, перш за все, пов'язане з ліквідацією суттєвих недоліків, які існують у цій сфері. Слід звернути увагу на відсутність чітких уявлень про стан усього законодавчого масиву, формально діючого в Україні. При цьому слід враховувати, що йдеться не тільки про існування чи відсутність закону з того чи іншого питання, але передусім про його якість, відповідність сьгоднішнім умовам.

Безсистемність у законотворчій діяльності пов'язується з відсутністю чіткого уявлення про правову урегульованість тих чи інших суспільних відносин. Останній вказує на основні недоліки у законодавстві, які зводяться до: несвоєчасного оновлення застарілих законів; нечіткого визначення питань, які повинні бути врегульовані законом; нестабільність законодавства, що перешкоджає ефективності правового регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі розвитку теоретико-правової науки порушене питання розглядалося в роботах українських правознавців, як С. Бобровник, Ж. Дзейко, Н. Железняк, А. Колодія, Г. Мурашина, Н. Оніщенко, П. Рабіновича, О. Скакун, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, С. Шевчука та ін.; а також російських дослідників, серед яких: І. Бачило, М. Баймуратов, С. Дробязко, В. Кудрявцев, А. Малько, М. Марченко, В. Нерсесянц, Ю. Тихомиров та ін. Вказані правники зосереджують значну увагу на дослідженні таких аспектів правотворчості, як: соціальні аспекти правотворення, принципи та види правотворчості, нормотворча діяльність та проблеми систематизації законодавства, законотворчість та законодавча техніка, етична культура юристів і т. і.

**Формулювання цілей (мета) статті.** З огляду на вказане постає мета статті – проаналізувати і виявити основні фактори, що впливають на правотворення в Україні, і, відповідно, на ефективність регулювання суспільних відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Регулюванню відносин у суспільстві перешкоджають чимало факторів, таких як колізії і прогалини у праві, невідповідність нормативно-правових приписів реальним потребам і очікуванням громадян тощо. Для усунення тих недоліків і розбіжностей потрібна кропітка, безперервна робота по вивченню законодавства, яке стрімко змінюється, контролю за цими змінами та відповідності їх реальним умовам життя суспільства.

Так В. Стретович зазначає, що у зв'язку з проведенням радикальних соціально-економічних реформ з метою подолання системної кризи в Україні, загальна логіка розвитку системи законодавства полягає у наступному: а) в оперативному реагуванні на всі зміни сфер та предметів правового регулювання; б) у створенні доцільних концептуальних моделей розвитку національного законодавства з паралельною оцінкою результатів їх впровадження; в) у постійному соціально-правовому моніторингу (відслідковуванні) застосування чинних правових актів та юридичних процедур [14, с. 3-6].

Життєздатність законів забезпечується багатьма компонентами, серед яких у вітчизняній літературі визначають передусім зміну усталеної практики законотворчості [15, с. 132-133].

Як відомо, не будь-яка поставлена законодавцем мета виявлялася реалізованою у повному обсязі. Практично завжди отримані результати виявлялися менш значимими, ніж вони прогнозується правотворчим органом. Більше того, відмінною може бути й ступінь прояву юридичної та соціальної ефективності одних і тих самих правових норм. Можливими є ситуації, коли юридична ефективність правових норм може бути на висоті, у той час, як соціальна ефективність – досить низькою.

Для ефективного результату правотворчої діяльності необхідно: 1) вносити важливі законопроекти на прилюдне обговорення, попередньо розробивши механізм підведення його підсумків і врахування їх у законопроекті, що дозволить уникнути недосконалості законів; 2) створити надійну організаційно-правову перепону немотивованим та науково не обґрунтованим законодавчим актам, що сприятиме підвищенню якості самого закону з техніко-юридичного погляду, який є адекватним відображенням законодавцем правових потреб, і що є можливим при додержанні принципу науковості даного процесу; 3) створити єдиний термінологічний словник законодавства з метою правильного та однозначного використання правової термінології; 4) затвердити єдину державну програму законотворчості, яка має забезпечити процес регулювання суспільних відносин на законодавчому рівні [7, с. 117-118].

Виходячи з принципу верховенства права та спрямованості діяльності держави на найвищу соціальну цінність – людину, пріоритетом має бути передусім соціальна ефективність, яка виходить з дії принципів верховенства права, демократизму, гуманізму.

Головним недоліком існуючої правової практики є те, що досить часто конкретизуючи нормативні акти «запізнюються», дозволяючи тим самим не діяти закону або даючи підстави для його хибного тлумачення. В літературі пропонується такий спосіб вирішення цієї проблеми: відмовитися від практики уведення в дію закону одразу після прийняття, що абсолютно не прийнятно для законів непрямої дії. Вирішення цієї проблеми сприятиме впровадженню до правової системи вимоги безпосередньої дії приписів закону [10, с. 177-179].

Суттєве значення мають і фактори духовної культури. Р. Давид з цього приводу підкреслював: «Норми права можуть змінюватися розчерком пера законодавця. Але в них чимало таких елементів, які не можуть бути свавільно змінені, оскільки вони тісно пов'язані з нашою цивілізацією і нашим напрямом думок. Законодавець не може впливати на ці елементи, так само, як на нашу мову і манеру міркувати» [2, с. 39].

Правильно організована правотворча діяльність повинна забезпечити прийняття правових норм, що справляють ефективний вплив на суспільні відносини. В літературі це питання найчастіше розглядають у рамках проблеми якості законів.

С. Полєніна вважає якісним такий закон, який відповідає суспільним потребам і реально регулює суспільні відносини відповідно поставлених при його виданні цілей і завдань [9, с. 12].

Як пише В. Перфільєв, відношення результату і цілей дії норм права слід розглядати як ефективність правового регулювання; співвідношення соціально корисних результатів і шкідливих є корисністю дій правової норми; і, на кінець, взаємовідношення засобів у вигляді затрат і отриманих результатів є економічністю дії юридичної норми [6, с. 12].

Так, основні риси поширеної сьогодні концепції ефективності юридичних норм зводиться до наступного: по-перше, вимір ефективності пов'язаний з встановленням того, наскільки юридичні норми забезпечують здійснення цілей, поставлених владою. Ефективність є співвідношення між фактично досягнутим результатом і тією метою, для досягнення якої було прийнято відповідні правові норми; по-друге, основним мірилом (масштабом оцінки) ефективності правової норми є та мета, заради якої створювалася норма.

Норма права в процесі дії викликає головним чином результати, пов'язані з досягненням її безпосередньої мети. Вплив же норми поза цією метою справляє різноманітні побічні результати, кожний з яких з точки зору розвинутого суспільства має позитивне чи негативне значення. Під ефективністю слід розуміти не якість процесу, що дає результат в цілому, а лише такого, що призводить до потрібних результатів [8, с. 12 – 13].

Провідні російські вчені (В. Лазарєв, В. Нерсесянц, А. Піголкін та ін.) характеризують певну сукупність факторів, що формують основу для оптимального та ефективного здійснення правотворчої діяльності на сучасному етапі, активно-творчого та такого, що випереджує вплив права на динаміку суспільного розвитку [11, с. 309-310]. Це такі фактори:

1) економічні фактори, які є основними факторами, що визначають формування права, це, зокрема, матеріальні умови життя суспільства, що обумовлені рівноправним існуванням різних форм власності, свободою підприємництва;

2) політичні фактори, що справляють значний вплив на політичну ситуацію в країні, характер взаємодії різних прошарків суспільства та груп населення, рівень активності політичних партій, рухів та громадських об'єднань;

3) соціальні фактори мають принципове значення при створенні нових юридичних норм, що стосуються турботи держави і суспільства про особу, її інтересів та потреб, охорони та забезпечення її прав і свобод;

4) національні фактори – виходять з того, що у багатонаціональних державах процес формування права здебільшого визначається взаємовідносинами, формами співробітництва між націями і народностями, які населяють країну, турботою про їх рівноправне становище та вільний розвиток, державно-правові механізми оформлення їх юридичного статусу;

5) зовнішньополітичні фактори, які є визначальними правотворючими факторами щодо міжнародного становища держав, рівня і характеру взаємовідносин з іншими державами та міжнародними організаціями;

6) ідеологічні фактори вказують на ідеологічну основу права, на ступінь втілення права та правових ідей у суспільну свідомість; дані фактори здійснюють також суттєвий вплив на правосвідомість громадян і суспільства в цілому;

7) організаційно-вольові фактори, які сприяють тому, що держава, впроваджуючи сформовані правові ідеї в закон, безпосередньо створюючи норми права, здійснює тим самим юридичне оформлення державної волі через діяльність органів, які наділені повноваженнями видавати нормативно-правові акти.

Класифікація факторів за характером впливу дає змогу виділити насамперед ті, які перебувають поза правовою системою. Вивчення економічних, політичних, соціальних та інших факторів та процесів дає можливість своєчасно відчувати необхідність правових змін. Більшість із цих факторів набувають значення правотворючих, оскільки в них зароджується та виявляється об'єкт майбутнього регулювання.

Слід звернути увагу на часові характеристики факторів. Деякі з них діють постійно, наприклад, стосовно устрою та орієнтації влад, ставлення населення до закону тощо. Інші фактори мають нетривалу дію.

Окрім об'єктивних факторів, що впливають на правову систему ззовні, слід враховувати фактори її власного внутрішнього розвитку. В них знаходять своє вираження властиві правовій системі принципи побудови і функціонування, внутрішні системні зв'язки та залежності. Їх ігнорування робить законодавство внутрішньо суперечливим і структурно невпорядкованим.

Доречно звернути увагу на прояв суб'єктивного фактору у правотворчості. Це й діяльність суб'єктів правотворчості у руслі правотворчої ініціативи, і вимоги населення, громадян, їх правові очікування, і дії політичних партій, і участь консультантів, експертів тощо [5, с. 15-16].

Отже, як елемент правового регулювання правотворчість є результатом об'єктивного розвитку суспільних відносин і безпосередньо спрямована на їх врегулювання. Мета, зміст та результати правотворчої діяльності обумовлюються різного роду факторами, що об'єктивно існують у різних сферах суспільства. Серед них: рівень розвитку державно-правових інститутів, правова культура населення, форма державного устрою, правління та режиму, характер ментальності суспільства тощо. Відповідно, ефективність правотворчої діяльності залежить від врахування цих факторів, а також принципів правотворчої діяльності.

Зазначені фактори ми вважаємо за необхідне доповнити особистісним елементом, що стосується безпосередньо особи, що здійснює правотворчу діяльність. Це стосується передусім рівня її правової культури, правових знань та поваги до права.

Так, важливим елементним показником, що характеризує правову культуру вказаних осіб, є рівень правових знань. У першу чергу ці вимоги стосуються саме рівня і глибини правових знань. Це цілком виправдано, оскільки посадові особи покликані, з однієї сторони, забезпечити законність і правопорядок у суспільстві, а з іншої сторони, зобов'язані самі в

процесі здійснення своїх повноважень неухильно слідувати приписам юридичних норм, що регулюють їх діяльність [3, с.14].

Щодо правових знань, то зміст цього поняття не зводиться лише до знання текстів законів і підзаконних нормативних актів. Воно уявляється більш об'ємним за своїм змістом, оскільки повинно включати в себе знання про всю правову систему. Очевидно, потреба в них може бути самою різноманітною і визначається з урахуванням специфіки даного виду діяльності. Однак важливим уявляється визначити (хоча б структурно) обов'язковий мінімум цих знань. У літературі неодноразово відмічалось, що це досить складне теоретичне і практичне завдання, оскільки достатньо обґрунтовані наукові критерії для такого визначення поки що відсутні.

Передбачається, що цей мінімум має включати в себе такі складові:

1) знання принципів права. Мова у даному випадку повинна йти про знання як загально-правових, так і галузевих принципів права, які визначають основні напрями правової політики держави, а тому можуть розглядатися в якості основи усіх правових норм;

2) знання «робочих» норм. Знання всього діючого нормативно-правового масиву є неможливим. Саме тому для необхідним, перш за все, є знання тих норм, які регламентують повсякденну діяльність, з якими він постійно має справу в процесі її здійснення;

3) знання системи і структури чинного законодавства, що дозволяє, зокрема, провести аналіз відповідних проектів норм, вирішити можливі колізії правових приписів, виявити прогалини у чинному законодавстві і усунути їх [4, с. 241 – 242].

Відсутність необхідних правових знань чи їх низький рівень часто виступають причиною правотворчих помилок. Однак і належний рівень цих знань не завжди слугує гарантом дотримання законності. Неприпустимим має бути ігнорування соціальної цінності і значимості права в системі нормативних регуляторів суспільних відносин.

Мова йде про повагу до права. У науковій літературі повага до права традиційно розглядається в якості невід'ємного елемента індивідуальної правової культури. «Поважати» означає шанувати, цінити «високо», визнавати чий-небудь заслуги. Повага завжди проявляється у поведінці людини, яка обов'язково передбачає задоволення вимог особи, яку поважають [6, с. 194]. Ряд науковців неодноразово робили спроби сформулювати визначення поняття «повага до права». Так, на думку А. Сиротіна, повага до права розуміється як «категорія, яка заснована на усвідомленні соціальної цінності права як регулятора суспільних відносин, засобу їх удосконалення і перетворення» [13, с. 92].

В. Сальникова відмічає, що поважливе ставлення до права проявляється у різноманітних сферах правової діяльності: в сфері правотворчості воно знаходить вираз в узгодженні тих, що розробляються правових норм з реальними умовами життя суспільства, в сфері реалізації права – у добровільному підкоренні фактичної поведінки учасників суспільних відносин нормам, принципам та ідеям права [12, с. 215].

М. Гнатюк доходить висновку про те, що шанобливе ставлення до права як невід'ємний елемент правової культури посадових осіб передбачає: 1) його відношення до правових норм як необхідних і найбільш доцільних правил поведінки; 2) усвідомлення своєї соціальної ролі в процесі індивідуального регулювання суспільних відносин, своїх посадових прав і обов'язків, що у кінцевому результаті виключає його професійну недбалість; 3) відношення до прав і свобод людини як до певних ціннісних орієнтирів, що визначають значення і зміст їх діяльності [1, с. 174].

Повагу до права, таким чином, можна розглядати і як фактор, який виключає професійну недбалість посадової особи, його байдуже ставлення до соціального і результатів своєї діяльності. Посадові особи правотворчих органів повинні чітко для себе уявляти, що за кожним їх актом стоять інтереси як усього суспільства, так і конкретної людини. Держава та її органи свою діяльність повинні орієнтувати на захист і охорону прав людини, про що свідчать положення статті 3 Конституції України, яка зазначає, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави».

**Висновки.** Отже, ефективне регулювання суспільних відносин сприятиме подоланню системної кризи в Україні. Це відбуватиметься, зокрема, в процесі створення доцільних концептуальних моделей розвитку національного законодавства з паралельною оцінкою результатів їх впровадження. Правильно організована правотворча діяльність забезпечить прийняття правових норм, що справляють ефективний вплив на суспільні відносини. Мета, зміст та результати цієї діяльності обумовлюються різного роду факторами, що об'єктивно існують у різних сферах суспільства. Серед них: рівень розвитку державно-правових інститутів, правова культура населення, форма державного устрою, правління та режиму, характер ментальності суспільства тощо.

Ці фактори ми вважаємо за необхідне доповнити, фактором особистісний

елемент, що стосується безпосередньо особи, що здійснює правотворчу діяльність. Це стосується передусім рівня її правової культури, правових знань та поваги до права. В центрі такої діяльності має стати людина, її права, честь та гідність.

---

#### Література:

1. Гнатюк М. Д. Реалізація права як вид правозастосовчої діяльності : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. Д. Гнатюк. – К., 2007. – 208 с.
2. Давид Рене. Основные правовые системы современности / Рене Давид. – М. : Прогресс, 1988. – 496 с.
3. Ершова Л. А. Правовая культура должностных лиц и пути ее формирования : автореф. дисс... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. А. Ершова. – М., 1991. – 16 с.
4. Кудрявцев В. Н. Право как элемент культуры / В. Н. Кудрявцев // Право и власть / [под общ. ред. М. П. Вышинского]. – М.: Прогресс, 1990. – С. 235 – 242.
5. Мурашин А. Г. Прямое правотворчество : особенности принятия актов прямого народовластия / Мурашин А. Г. // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 85-93.
6. Общая теория права и государства / [под ред. В.В. Лазарева]. – М. : Юрист, 2000. – 517 с.
7. Общая теория государства и права : Академический курс : в 3-х т. / [отв. ред. М. Н. Марченко]. – [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Норма, 2007. – Том 3 : Государство, право, общество. – 2007. - 712 с.
8. Перфильев В.В. Действие права (понятие, структура, свойства) : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Перфильев. – М., 1975. – 16 с.
9. Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества / С. В. Поленина // Советское государство и право. – 1987. – № 7. – С. 12 – 20.
10. Проблеми влади і права в умовах посттоталітарних трансформацій : міждисциплінарний аналіз : [монографія] / Панов М. І., Данильян О. Г., Максимов С. І. та ін.; [за заг. ред. М.І. Панова та О.Г. Данильяна]. – Х. : Право, 2004. – 360 с.
11. Проблемы общей теории права и государства : [учеб. для вузов] / [под общ. ред. В. С. Нерсесянца]. – М. : Норма, 2008. – 832 с.
12. Сальников В. П. Правовая культура личности как целевая установка юридического всеобуча / В. П. Сальников // Актуальные проблемы юридического всеобуча в условиях формирования социалистического правового государства : [Межвуз. сб-к статей] / [под ред. И. А. Королева]. – М., 1990. – С. 214 – 220.
13. Сиротин А. С. Воспитание уважения к праву как направление идеологической работы / А. С. Сиротин. – М. : Наука, 1984. – 189 с.
14. Стретович В. Правова система України: загальна характеристика сучасного етапу формування / В. Стретович // Право України. – 1998. – № 2. – С. 3-6.
15. Чміль В. В. Практика законотворчої діяльності в Україні (історико-правовий аспект) / В. В. Чміль // Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку. [Зб-к матеріалів наук. конф. ; 27.01. – 30.01.2007 р. м. Косів Івано-Франківської обл.]. – Вип. 8. – К. : Київський університет права НАН України, 2007. – С. 132-133.