

О. С. Волохов

[orcid.org/0009-0007-7559-3567](https://orcid.org/0009-0007-7559-3567)

кандидат юридичних наук, докторант відділу теорії держави і права  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України

## ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА» ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ

Ефективне законодавство є основою для успішного державного і суспільного життя країни, оскільки воно зумовлює позитивні перетворення в усіх сферах та спрямоване на формування активного діалогу між державою та суспільством. Особливої актуальності питання ефективності законодавства набуває в умовах отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС та необхідністю приведення законодавства України до європейських стандартів.

Крім цього, вирішення проблем забезпечення ефективності законодавства має певну специфіку в умовах воєнного стану, оскільки прийняті в умовах війни закони повинні одночасно відповідати нагальним потребам суспільства та забезпечення обороноздатності; мають сприяти подоланню негативних явищ у суспільному житті та обмежувати дискреційні повноваження державних органів за умови оперативного прийняття управлінських рішень.

Проблематика з'ясування сутності та змісту поняття «ефективність законодавства» отримала аналіз як у вітчизняній, так і у зарубіжній правовій доктрині. Питанням дослідження категорії «ефективність законодавства» свої праці присвятили: Грекул-Ковалик Н.М., Пархоменко Н.М., Рибак Н.В., Оніщенко Н.М., Гуменюк І.О., Биркович Т.І., Кабанець О.С., Тимченко Г.В., Кіндрат П.В., Корнієнко В.В., Дубина Н.А., Савінова Н.А., та інші.

Незважаючи на значну кількість наукових розробок, присвячених дослідженню ефективності законодавства, все ж таки ця проблематика потребує подальших досліджень. Це пов'язане передусім з якістю закону та його відповідністю сучасним реаліям життя, а також нормативним закріпленням правового моніторингу та правил нормотворчої техніки. Адже визначення процедури перегляду правових норм, які були вже прийняті і не відповідають існуючому стану розвитку суспільних відносин або ж суперечать іншим нормам права, є важливим завданням для правової науки.

Щодо власне визначення поняття «ефективність» в юриспруденції існує декілька підходів. Один із нормативно-правових актів, який містить визначення поняття «ефективність», є Закон України «Про державну службу», у статті 4 якого, ефективністю є раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики». (Закон України «Про державну службу», 2015).

Термін «ефективність» визначається в міжнародному стандарті ISO 9000 наступним чином: «Співвідношення між досягненим результатом і використаними ресурсами. (Основні положення та словник термінів iso 9000:2005, idt, 2008, с. 8). Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «ефективність», як «характеристику якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості» (Бусел, 2005, с. 358).

Під юридичною ефективністю правових норм розуміють відповідність поведінки суб'єктів правовідносин вимогам, встановленим нормою права (Грекул-Ковалик, 2010). Зокрема, у суспільних науках ефективність розуміють як складне явище, що вимірюється співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманим результатом (Цветков, 1998, с. 130).

Отже, виходячи з вищенаведених визначень поняття «ефективність» можна констатувати, що ефективність законодавства тісно пов'язана з метою, досягненням певного результату, бажано корисного та є показником співвідношення очікуваного результату до заплановано-

го. Поширеним є також розуміння поняття «ефективність» як певної властивості будь-чого, що дозволяє отримати саме потрібні результати. З точки зору права, йдеться про властивість правових норм забезпечувати належну поведінку суб'єктів і коригувати розвиток суспільних процесів у напрямі, визначеному державою. (Гуменюк, 2008, с. 80).

Варто погодитися з науковими поглядами Рибак Н.В. щодо сутності поняття «ефективність»: по-перше, ефективність є характеристикою, тобто вона є певною особливістю, яка дозволяє відрізнити одне явище від іншого; по-друге, ефективність є виключно позитивною характеристикою, і не може позначати певні негативні якості пристрою, процесу, заходу, виду діяльності; по-третє, ефективність є зовнішнім вираженням суспільної корисності та продуктивності певного об'єкта (Рибак, 2019, с. 126).

Ефективність законодавства є показником розвитку правової системи держави, та її інститутів і безпосередньо пов'язана з дотриманням принципу верховенства права. Сутнісно термін «ефективність законодавства» часто ототожнюється із якістю, характеризує його форму та зміст, наявність юридичної сили, що обумовлює здатність законодавства регулювати суспільні відносини. Окрім того, ефективність законодавства є системним та складним за змістом поняттям, оскільки передбачає врахування умовних кількісних показників, таких як рівень чи ступінь досягнення певного балансу інтересів суб'єктів правовідносин для соціально-економічного прогресу. З цього приводу цікавою є думка Г.В. Тимченко, який стверджує, що ефективність законодавства – це рівень задоволення інтересів суб'єктів правових відносин відповідно до загальних принципів права та правової держави. Крім того, Г.В. Тимченко пропонує відмовитися від інструменталістського підходу до законодавства як до засобу управління суспільством, який був природним для радянського періоду та розглядати законодавство як інструмент не лише державного управління суспільством, але й навпаки інструмент впливу громадянського суспільства на діяльність державних органів (Тимченко, 2014, с. 43). Таким чином ефективність законодавства передбачає забезпечення інтересів всіх суб'єктів правових відносин, що забезпечується шляхом взаємодії держави та суспільства з відповідним регулятором – законом.

У свою чергу Дубина Н.А. вважає, що на ефективність законодавства впливає врахування суспільної думки в законотворчому процесі. Цей феномен є дуже складним явищем, тому щодо нього існують протилежні точки зору. Багато хто вважає, що суспільна думка у створенні нормативних актів виступає обмежуючим фактором – беручи її до уваги, можна уникнути прийняття ряду необдуманих рішень, інші дотримуються такої позиції, при якій вона виступає безпосереднім джерелом прийняття норм права (Дубина, 2015, с. 24). На відміну від зарубіжної практики, в Україні відсутнє нормативно-правове забезпечення проведення процедур оцінювання ефективності законодавства, зокрема із залученням громадянського суспільства.

Важливу роль в забезпеченні ефективності законодавства відіграє його упорядкованість і якість, тобто дотримання правил нормотворчої техніки під час розроблення та формального закріплення норм права. Рівень нормотворчої техніки зазвичай залежить від кваліфікації суб'єктів законодавчого процесу, їх досвіду. Іншою проблемою є політична складова в роботі законодавчого органу та прийняття законів, які б забезпечували політичні інтереси для окремих їх авторів.

Як справедливо стверджує Н.М. Пархоменко, ефективність законодавства є однією з передумов ефективності правопорядку як двох взаємозалежних явищ. Однак досягти таких цілей можна лише за умови якісного законодавчого масиву. Тому найбільш конструктивним, з огляду на проблеми правореалізації та правового регулювання, є підхід, згідно з яким простежується сутнісна залежність ефективності законодавства від стану його упорядкованості (Пархоменко, 2023, с. 28).

Тому, ефективність законодавства залежить від рівня розвитку та упорядкованості ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих з дотриманням правил нормотворчої техніки для забезпечення інтересів всіх суб'єктів правових відносин, динаміки соціально-економічного розвитку суспільства. При цьому врахування потреб держави та суспільства є однією з основних умов забезпечення ефективності законодавства.

Наприклад, норми трудового законодавства, зокрема положення Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21 березня 1991 року

№875-ХІІ, містять норми щодо обов'язку представництв іноземних неурядових організацій дотримуватися нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю у розмірі 4 відсотки середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік.

Як наслідок, великі міжнародні організації та благодійні фонди не зацікавлені в офіційному працевлаштуванні своїх працівників в Україні, а в окремих ситуаціях вищевказані норми навіть підривають бажання міжнародних благодійників допомагати Україні на час ведення військових дій. Так, Рішенням Київського окружного адміністративного суду від 31.01.2024 року по справі № 320/20400/23 було стягнуто з Представництва Хало Траст в Україні на користь Київського міського відділення Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю адміністративно – господарських санкцій та пені в розмірі 4 845 426,94 грн. за порушення нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю. Водночас Представництво Хало Траст в Україні є неприбутковим міжнародним благодійним фондом, який працевлаштовує понад 400 волонтерів та фахівців з цивільного розмінування та надає благодійну допомогу Україні з 2014 року. Як бачимо, норми Закону №875-ХІІ можуть фактично призупинити активну допомогу неурядових благодійних організацій в Україні, яка наразі є вкрай необхідною для нашої держави.

Іншою умовою ефективності законодавства є його узгодженість, впорядкованість та дотримання правил нормотворчої техніки під час його формування, що власне стосується якості законодавства. Адже якість законодавства вказує на характеристики позитивної результативності як формуючих його норм, так і особливостей їх реалізації та взаємодії в рамках однієї ієрархічної системи. Водночас ефективне законодавство не обов'язково складається лише з ефективних норм права. Адже передбачена законом можливість оцінити окремі норми права на предмет їх ефективності та за можливості не застосовувати їх до правовідносин (наприклад під час судового розгляду справи), або ж можливість виключення виявлених неефективних норм також може бути умовою ефективності законодавства.

Досить часто науковці вважають, що якість законодавства є ключовим та навіть більш важливим поняттям ніж ефективність. Так, досліджуючи якість норм права у своїй докторській дисертації, В. Косович вважає, що доцільно вести мову не стільки про ефективність, скільки про якість законодавства як сукупність його позитивних характеристик і можливостей позитивно впливати на суспільні відносини, на конкретних людей, їх групи та й, зрештою, суспільство загалом (Косович, 2015, с. 12). При цьому, якість законодавства є лише умовою досягнення його ефективності в площині дотримання вимог нормотворчої техніки, формування стійкої ієрархічної системи норм права, а отже вважаємо це поняття вужчим за змістом ніж поняття «ефективність законодавства», яке охоплює також питання реалізації норм права.

На думку автора, важливою умовою забезпечення ефективності законодавства, його оцінки є формування сучасної системи правового моніторингу. Така система має бути побудована враховуючи методологічні підходи до здійснення оцінки ефективності застосування законодавства Верховною Радою України. Адже відповідні моделі оцінки ефективності працюють у парламентів таких країн, як Бельгія, Естонія, Італія, Німеччина, Швеція та Шотландія. Запровадження оцінки ефективності застосування законодавства перетворює законодавчий процес на повний законодавчий цикл, де на першому етапі визначається потреба в законодавчому забезпеченні. Спочатку фіксується сам задум і бачення реалізації майбутнього закону. Такий підхід називаються «ex-ante оцінка», або Pre-Legislative Scrutiny. Водночас Post-Legislative Scrutiny (PLS) вже передбачає оцінку впливу законодавства: чи досягнуто, і якою мірою, політичні цілі, задля яких було ухвалено закон. Таким чином, оцінка ефективності застосування законодавства сприяє поліпшенню якості самого закону і спрямовується на задоволення суспільних потреб (Баранюк, 2020).

Парламентська оцінка ефективності застосування законодавства має також значення для політичного та демократичного розвитку, оскільки вона допомагає виявити популістські законопроекти на ранньому етапі, а також вказати на певні помилки уряду за результатами оцінки PLS.

Отже, ефективність законодавства визначається рівнем розвитку та упорядкованості ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих з дотриманням правил нормотворчої техніки для забезпечення інтересів всіх суб'єктів правових відносин, соціально-економічного розвитку суспільства. Умовами забезпечення ефективності законодавства є відповідність сучасному стану розвитку суспільних відносин, якість законодавства, формування сучасної системи правового моніторингу. Наразі існує потреба в подальшому розвитку змісту поняття ефективності законодавства та його використанні не лише у доктринальній, але й у легальній площині, тобто необхідним є його нормативне закріплення. Адже це є необхідною умовою для формування сучасної системи правового моніторингу та оцінки ефективності застосування законодавства, яка відповідає міжнародним стандартам та зарубіжному досвіду.

#### Література

- Великий тлумачний словник сучасної української мови / за заг. ред. В.Т. Бусел, Київ.: Ірпінь., 2005. 1728 с.
- Баранюк О. Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications>
- Грекул-Ковалик Т.А. Види ефективності норм законодавства. «Юридична лінія». Матеріали міжнародної науково-практичної конференції юридичного та історичного спрямування. (м. Тернопіль, 06.02.2010) URL: [https://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full\\_article&id=712](https://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=712)
- Гуменюк І.О. Зміст поняття «ефективність» норм законодавства про соціальний захист. *Збірник наукових праць «Актуальні проблеми держави і права»*. 2008. № 39. с. 80-83.
- ДСТУ ISO 9000:2007 Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2005, IDT). (На заміну ДСТУ ISO 9000-200; чинний від 03.09.2007). Вид. офіц. Київ: Держспоживстандарт України. 2008. с. 8.
- Дубина Н.А., Торута О.В. Проблеми ефективності законодавства України. *Збірник наукових праць «Право і безпека»*. № 2 (57), 2015 с. 23-37.
- Кіндрат П. Концепція оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері. *Підприємництво господарство і право*. № 7, 2017 с. 117-120.
- Косович, В. М.. Загальнотеоретичні аспекти удосконалення нормативно-правових актів України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. 38 с.
- Пархоменко Н. М. Упорядкування законодавства як спосіб підвищення його ефективності. *Альманах права*. № 14, 2023. с. 27-33.
- Про державну службу: Закон України від від 10.12. 2015 № 889 – VIII № 4, ст.443 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 19.03.2024)
- Рибак Н.В. Поняття та сутність ефективності трудового законодавства. *Збірник наукових праць. «Актуальні проблеми права: теорія і практика»* № 2(38), 2019. С. 124-136.
- Тимченко Г.В. Розмежування понять "ефективність законодавства" та "ефективне законодавство". *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*, 2014. Вип. 9-2(1), С. 41-44.
- Тлумачний термінологічний словник з конституційного права. / за заг. наук. ред. Л. Р. Наливайко. Київ : «Хай-Тек Пресс», 2016. 628 с.
- Цветков В. В. Підвищення ефективності державного управління - важлива мета його реформування. *Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи*. Київ, 1998. 364 с.

#### References

- Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainiskoi movy (2005) [A large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language ] by General. ed. V.T. Busel Kyiv.: Irpin. 1728 p [in Ukrainian]
- Baraniuk O. Metodolohichni pidkhody ta rekomendatsii dlia Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo zdiisnennia otsinky efektyvnosti zastosuvannia zakonodavstva URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications>
- Hrekul-Kovalyk T.A.(2010) Vydy efektyvnosti norm zakonodavstva. «Iurydychna liniia». [Types of effectiveness of legislative norms.] «Legal line». Materials of the international scientific and practical conference of legal and historical direction. (Ternopil, February 6, 2010) URL: [https://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full\\_article&id=712](https://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=712) [in Ukrainian]
- Humeniuk I.O. (2008) Zmist poniattia «efektyvnist» norm zakonodavstva pro sotsialnyi zakhyst. [The content of the concept of "effectiveness" of the legislation on social protection] Zbirnyk naukovykh prats «Aktualni problemy derzhavy i prava». № 39. s.80-83 pp. 80-83 [in Ukrainian]
- DSTU ISO 9000:2007 Osnovni polozhennia ta slovnyk terminiv (ISO 9000:2005, IDT).(2007) [Basic provisions and glossary of terms]. Kind. officer Kyiv: Derzhspozhivstandard of Ukraine, p.8 [in Ukrainian]

- Dubyna N.A., Toruta O.V.(2015) Problemy efektyvnosti zakonodavstva Ukrainy. [Problems of effectiveness of Ukrainian legislation]. Collection of scientific works "Law and security". No. 2 (57), p. 23-37 [in Ukrainian]
- Kindrat P. (2017) Kontsepsiia otsiniuvannia efektyvnosti zakonodavstva v informatsiinii sferi. [The concept of evaluating the effectiveness of legislation in the information sphere. ] *Pidpriemnytstvo hospodarstvo i pravo*. No. 7, 2017 p. 117-120 [in Ukrainian]
- Parkhomenko N. M. (2023) Uporiadkuvannia zakonodavstva yak sposib pidvyshchennia yoho efektyvnosti. [Regulation of legislation as a way to increase its effectiveness ] *Almanakh prava*. № 14, s. 27-33. [in Ukrainian]
- Zakon Ukrainy (2015) «Pro derzhavnu sluzhbu» [About the civil service] No. 889 – VIII No. 4, Article 443 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (accessed: 19.03.2024) [in Ukrainian]
- Rybak N.V. (2019) Poniattia ta sutnist efektyvnosti trudovoho zakonodavstva. [The concept and essence of the effectiveness of labor legislation.]. *Zbirnyk naukovykh prats. «Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka»* № 2(38), p. 124-136. [in Ukrainian]
- Tymchenko H.V. Rozmezhuvannia poniat "efektyvnist zakonodavstva" ta "efektyvne zakonodavstvo". *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, 2014. Vyp. 9-2(1), S. 41-44.
- Nalyvaiko L.R. (2016) Tlumachnyi terminolohichniy slovnyk z konstytutsiinoho prava. [Interpretive terminological dictionary of constitutional law.] Kyiv : «Khai-Tek Press», 628 p [in Ukrainian]
- Tsvetkov V. V.(1998) Pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia – vazhlyva meta yoho reformuvannia. [Increasing the efficiency of public administration is an important goal of its reform]. *Reforming public administration in Ukraine: problems and prospects*. Kyiv. 364 p [in Ukrainian]

#### Анотація

**Волохов О. С. До питання визначення поняття «ефективність законодавства» та його використання.** – Стаття.

У статті розглянуто та з'ясовано поняття «ефективності законодавства» на підставі наукових розробок присвячених даній дефініції. Наведено приклади розуміння «ефективності законодавства» з різних точок зору та з різних наукових джерел. Констатовано, що проблема ефективності законодавства набуває актуального значення, в тому числі, в умовах воєнного стану, оскільки прийняті закони в умовах війни повинні відповідати нагальним потребам суспільства, а також відповідати вимогам забезпечення обороноздатності, сприяти подоланню негативних явищ у суспільному житті, та намагатися усунути більшість юридичних колізій.

Визначено, що на ефективність законодавства впливає суспільна думка у законодавчому процесі, відповідність змісту правових норм сучасним реаліям суспільного життя, якість нормотворчої діяльності.

Актуалізовано, що ефективність законодавства можна визначити як рівень розвитку та упорядкованості ієрархічної системи законів та інших нормативно-правових актів, прийнятих з дотриманням правил нормотворчої техніки для забезпечення інтересів всіх суб'єктів правових відносин для соціально-економічного розвитку суспільства.

Узагальнено, що умовами забезпечення ефективності законодавства є відповідність сучасному стану розвитку суспільних відносин, якість законодавства, формування сучасної системи правового моніторингу. Наразі існує потреба в подальшому.

Запропоновано розвивати зміст поняття ефективності законодавства для його використання не лише у доктринальній, але й у легальній площині, тобто необхідним є його нормативне закріплення. Адже це є необхідною умовою для формування сучасної системи правового моніторингу та оцінки ефективності застосування законодавства, яка відповідає міжнародним стандартам та зарубіжному досвіду.

*Ключові слова:* ефективність законодавства, правові норми, закон, законотворчість.

#### Summary

**Volokhov O. S. On the question of defining the concept "effectiveness of legislation" and its use.** – Article.

The article examines and clarifies the concept of "effectiveness of legislation" based on scientific developments devoted to this definition. Examples of understanding the "effectiveness of legislation" from different points of view and from various scientific sources are provided. It has been established that the problem of the effectiveness of legislation becomes relevant, including in the conditions of martial law, since the laws adopted in the conditions of war must meet the urgent needs of society, as well as meet the requirements of ensuring defense capability, contribute to overcoming negative phenomena in public life, and try to eliminate the majority legal conflicts.

It is indicated that the concept of "efficiency", despite the existence of definitions from various sources, still belongs to theoretical, evaluative categories.

It was determined that the effectiveness of legislation is influenced by public opinion in the legislative process, compliance of the content of legal norms with modern realities of social life, and the quality of rule-making activity.

It is updated that effective legislation is the result of complex mechanics in the conceptualization, design and writing of the law and cannot materialize unless it is a clear problem in the early stages of lawmaking. Efficiency is not an abstract concept. This is a feature of every legislative text and is determined by the purpose of the legislation, its content and legislative expression, its general structure, and actual results.

It is summarized that Effectiveness has a specific meaning that reflects the systemic coherence between the four main elements of legislation: objectives, content, context, and results. From this perspective, effective law is the result of complex mechanics in the conceptualization, design, and writing of law and cannot materialize unless it is clearly a problem in the early stages of lawmaking.

It is proposed to conduct social surveys regarding the expediency or effectiveness of this or that law, consider European practice and the toolkit for evaluating legislation's effectiveness, and actively establish partnership relations by involving public organizations to solve pressing problems of society.

*Key words:* effectiveness of legislation, legal norms, law, law-making.