

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРАВА

**Купіна Людмила Францівна,**

доктор юридичних наук, професор,  
завідуюча відділом публічно-правових досліджень  
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз  
Національної академії наук України



*У статті проаналізовано теоретико-правові підходи до оцінки ефективності реалізації норми права. Розкрито значення емпіричних даних та наукових досліджень у формуванні категоріального апарату ефективності норм права та ефективності законодавства. Проведено аналіз положень Закону України «Про правотворчу діяльність», яким вперше з метою оцінки ефективності реалізації нормативно-правового акта впроваджено процедуру правового моніторингу. Обґрунтовано, що при проведенні оцінки ефективності реалізації норми права доцільним є врахування суб'єктивних та об'єктивних обставин, в умовах яких здійснюється правореалізація. Доведено, що під час оцінки реалізації ефективності норми права, визначається ступінь впливу нормативно-правового акта на сферу суспільних відносин, що відображається у кількісних та якісних показниках. Визначено, що кількісний показник формує уяву про фактичну та економічну ефективність реалізації норми, а якісний про її обґрунтованість, доцільність та корисність при врегулюванні суспільних відносин.*

*Застосування вказаних показників при оцінці впливу нормативно-правового акта створює можливість встановити співвідношення між цілю норми права і змістом правових норм, що важливо для забезпечення якості законодавства.*

**Ключові слова:** ефективність норм права, ефективність законодавства, правотворчість, оцінка ефективності, реалізація норм права, нормативно-правові акти.

### ***Kupina Lyudmila. Theoretical and legal approaches to assessing the effectiveness of the implementation of legal norms***

*The article analyzes theoretical and legal approaches to assessing the effectiveness of legal norms. The importance of empirical data and scientific research in the formation of the categorical apparatus of the effectiveness of legal norms and the effectiveness of legislation is revealed. An analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On Law-Making Activities" was carried out, which for the first time introduced a legal monitoring procedure in order to assess the effectiveness of the implementation of the normative legal act. It is substantiated that when assessing the effectiveness of the implementation of the law, it is appropriate to take into account the subjective and objective circumstances under which the law is implemented. It is proven that during the evaluation of the effectiveness of the implementation of the legal norm, the degree of influence of the normative legal act on the sphere of social relations is determined, which is reflected in quantitative and qualitative indicators. It was determined that the quantitative indicator forms an idea about the actual and economic efficiency of the implementation of the norm, and the qualitative one about its reasonableness, expediency and usefulness in regulating social relations. The application of the specified indicators when assessing the impact of a normative legal act will create an opportunity to establish a relationship between the purpose of the legal norm and the content of the legal norms, which is important for ensuring the quality of legislation.*

**Key words:** effectiveness of legal norms, effectiveness of legislation, law-making, evaluation of effectiveness, implementation of legal norms, regulatory and legal acts.

Деякі десятиліття наукова спільнота проводила дослідження ефективності норм права обґрунтовуючи визначення поняття ефективності як окремої норми так і законодавства в цілому. Відомо, що ключові підходи щодо ефективності норм права та ефективності

законодавства, за якими встановлювався зв'язок між ціллю правового регулювання та досягнутим результатом правореалізації як складником оцінки ефективності норми права, були сформовані за часів існування адміністративно-командної системи організації суспільних відносин та мали досить низький рівень практичного застосування. Для юридичної науки тих часів вказані розробки мали новаторсько-прогресивний характер, але вони були «перевантажені» радянсько-комуністичною ідеологією і попри декларативне визнання прав людини, у спробах врегулювання суспільних інтересів домінували інтереси партії, що ототожнювалися з інтересами «правлячої номенклатури» [1].

Після здобуття незалежності Україною саме ці чинники стали передумовою для наукових розробок українських учених, таких як В. Б. Авер'янов, В. Н. Денисов, В. Ф. Сіренко, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. І. Процевський, П. М. Рабінович, котрі у своїх дослідженнях формували нові концептуальні загально-теоретичні підходи щодо ефективності галузевих норм права та законодавства в цілому з урахуванням курсу на розбудову демократичної незалежної правової моделі суверенної Української держави. Фактично політичні процеси того періоду розбудови Української держави зумовили розвиток сучасних правових доктрин усіх галузей права, в основу якого було покладено концепцію «людиноцентризму».

Впродовж 30 років, в різні періоди часу, вченими М. Р. Аракелян, С. В. Бобровник, В. В. Головченко, А. О. Дутко, Ю. І. Матвеєвою, О. М. Мельник, А. В. Старостюк, А. М. Колодій, О. М. Куракінім та ін. проводилися наукові дослідження проблем ефективності норм права, здійснювалося формування нового категоріального апарату щодо визначення ефективності норм права з пошуком напрямів її підвищення. Водночас, результати багаторічних досліджень вчених мали високі показники наукового цитування, чого не можна було сказати про практичне застосування розроблених ученими підходів до оцінки ефективності норм права при врегулюванні суспільних відносин. Слід зазначити, що законотворці робили спроби нормативно визначити співвідношення

якості законодавства із ефективністю правових норм у проекті закону України «Про нормативно-правові акти», який був прийнятий у 2000 році, але ветоаний Президентом України через його невідповідність Конституції та законам України, які є базовими у регулюванні відповідних відносин, так і через наявність у ньому прогалин, внутрішніх суперечностей тощо та скасований у 2001 році [2]. Відсутність нормативно-правових основ розробки законодавства, що безумовно впливає не лише на його зміст, а й формування правових конструкцій урегулювання кола суспільних відносин, задля якого розробляється нормативно-правовий акт, визначення мети закону з чим пов'язана реалізація його норм і, як наслідок - результат їх дії, не створювали умов для належного рівня ефективності законодавства та гарантування дотримання прав і свобод людини. Вказана проблема посилювалася тим, що суб'єкти нормотворчості не здійснювали пошук ефективних та дієвих варіантів вирішення проблеми низької якості законодавства через аналіз емпіричних даних та результати наукових досліджень в яких пропонувалися варіанти удосконалення законодавства з метою його ефективної реалізації. Правова система потребувала комплексної нормативної регламентації, яка здатна вирішити проблеми взаємозв'язку прийнятої норми із результатом її дії та дозволила би оцінювати вплив проекту нормативно-правового акту чи діючої норми права на суспільні відносини, що сприятиме підвищенню якості правового регулювання.

Новим етапом у вирішенні окреслених проблем стало прийняття у серпні 2023 року Закону України «Про правотворчу діяльність», який буде введено в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-IX – (надалі Закон) [3].

Вперше, за історію незалежності України, на рівні закону, врегульовано орга-

нізаційно-правове забезпечення нормотворчої діяльності в Україні, визначено систему нормативно-правових актів та встановлено як процедуру впливу проєктів нормативно-правових актів на суспільні відносини, так і оцінку ефективності реалізації прийнятих актів законодавства за допомогою правового моніторингу. Варто зазначити, що питання правового моніторингу довгий час були предметом дослідження багатьох учених, серед яких А. М. Колодій, І. І. Оніщук, Н. М. Оніщенко, В. М. Тернавська. У своїх дослідженнях учені акцентували увагу на те, що належний правовий моніторинг можливий при умові його нормативного закріплення й регламентації [4; 5]. Не підлягає сумніву той факт, що при розробці Закону було враховано пропозиції дослідників при формуванні визначення правового моніторингу та його складових, серед яких ключове місце відведено оцінці ефективності реалізації нормативно-правового акта. Окрім того, наукові надбання учених були використанні при розробці Порядку здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів, який визначає механізм організації правового моніторингу відповідно до Закону.

Вказаний Закон є абсолютно прогресивним нормативним актом, застосування якого дозволить оцінювати рівень ефективності реалізації норм права при здійсненні політики держави чи органів місцевого самоврядування через інструмент правового моніторингу за допомогою аналізу звітів органів державної влади та місцевого самоврядування, складених на підставі закону; результатів парламентських та комітетських слухань; розукрупнених статистичних даних; матеріалів судової практики; результатів наукових досліджень; звітів та іншої інформації, опублікованих міжнародними і громадськими організаціями та політичними партіями; звітів, підготовлених за результатами проведених публічних консультацій; звернень громадян; інших джерел, в тому числі відкритих, що містять необхідну для здійснення правового моніторингу інформацію. Такий аналіз має оцінювати ступінь впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини у кількісних та якісних показниках [3].

Свого часу М. І. Теплюк, зазначав, що державні органи і юридична наука не мають достатніх відомостей про результативність багатьох норм права через те, що складно встановити, які якісні процеси (явища) і в яких кількісних показниках визначають результат дії цієї правової норми [6]. Саме прийнятий Закон покликаний вирішити цю проблему за допомогою визначення через оцінку впливу нормативно-правового акта на сферу його регулювання із застосуванням якісних та кількісних критеріїв ефективності його реалізації.

На сьогодні юридична думка виробила всебічну і досить гнучку систему критеріїв оцінки ефективності дії норми для її якісного виміру та показників оцінки правової ефективності законодавчих приписів і правових дій, для її кількісного виміру. Критерій ефективності дії норми як *якісна* величина відображає те, що результат розробки та прийняття правової норми досягнутий, водночас *кількісним* виміром дії норми права можна виділити показник рівня ефективності дії норми права. Показник рівня ефективності дії норми права є «динамічною» ознакою механізму правового регулювання. Застосування категорії «показник» дозволяє говорити про розвиток явища, розкриває його сутність, виступає як форма, що наповнює його змістом [7]. Значення слова «показник» у тлумачних словниках подається як: свідчення, доказ, ознака чого-небудь; наочні дані про результати якоїсь роботи, якогось процесу; дані про досягнення в чому-небудь; дані, які свідчать про кількість чого-небудь [8].

Кількісний аспект характеризує вплив нормативно-правового акта на позитивну чи негативну динаміку різноманітних соціальних процесів, які становлять зміст даного кола суспільних відносин. Конструювання показників ефективності – це процедура виявлення кількісних характеристик тих позитивних змін у суспільних відносинах, які відбулися в результаті цілеспрямованого правового впливу.

У своїх дослідженнях ми доводили, що кількісний показник дозволяє оцінити фактичну та економічну ефективність норми права, коли в результаті реалізації правової норми досягається її ціль. Через якісний показник оцінюється співвідношення змісту

норми з досягнутим результатом її дії. До якісних показників ефективності реалізації правової норми можна віднести *обґрунтованість, доцільність та корисність*, що визначаються через аналіз взаємозв'язку інтересів держави із потребами суб'єктів дії норми права та зумовлюють необхідність правового регулювання певного кола суспільних відносин через правотворчість. [1; с. 374]. Вказаний висновок корелюється із положеннями Закону, яким визначені два види оцінок нормативно-правових актів – оцінка впливу, що застосовується при складанні документів юридичного прогнозування та час якої оцінюється вплив кожного з правових варіантів вирішення проблем на суспільство, а також соціальні, правові, політичні, економічні, екологічні, адміністративні або інші можливі наслідки дії нормативно-правового акта та оцінка ефективності реалізації акта законодавства в процесі правового моніторингу, яка здійснюється на підставі аналізу різних звітних документів та інших чинників, які впливають на дію нормативно-правового акта.

Позитивним є те, що обидва види оцінок мають єдину мету - підвищення ефективності законодавства України, а також те, що вона здійснюється з урахуванням та підставі рекомендацій та результатів діяльності наукової спільноти [1].

Запроваджена Законом оцінка ефективності норми права саме на етапі юридичного прогнозування є новим інструментом підвищення ефективності норм права та законодавства в цілому, адже в традиційних теоретичних підходах щодо ефективності окремої норми права чи законодавства, в певній сфері регулювання суспільних відносин, оцінювання їх ефективності пропонувалося здійснювати лише під час їх реалізації. П. М. Рабінович у своїх дослідженнях доводив, що доцільність, обґрунтованість та законність є обов'язковими вимогами процесу правозастосування, дотримання яких забезпечить його ефективність [9; с. 19]. Альтернативною з цього приводу є думка І. В. Болокан, яка висувала, що якісні показники, такі як «доцільність», «обґрунтованість», «справедливість» досить часто важко застосовувати при ефективності норми через їх оціночний характер, оскільки вони не є правовими поняттями

і їх тлумачення завжди має «суб'єктивний відтінок», а також є такими, що не сприймаються однаково будь-яким суб'єктом застосування [10; с. 62]. На нашу думку, проведення оцінки як впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини на етапі прогнозування, так і на етапі його реалізації сформує передумови для розробки чи зміни актуального в часі законодавства у певній сфері регулювання та стане системним техніко-юридичним інструментом, який дозволить виявити недоліки актів законодавства, сформує умови для дієвої реалізації норми права та забезпечить якість закону, тим самим охарактеризує показник його ефективності.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», визначає показники результативності регуляторного акта як показники, на підставі яких у процесі відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих під час його прийняття [11]. Норми вказаного Закону дають можливість стверджувати, що показник дає уяву про кількісні і якісні характеристики реалізації норм права, які, своєю чергою, покликанні сформулювати висновок про ефективність чи неефективність норми права та ступінь досягнення її цілі.

На нашу думку, і ми це зазначали вище, саме кількісний показник формує уяву про *фактичну та економічну ефективність* реалізації норми, а якісний про її *обґрунтованість, доцільність та корисність* при врегулюванні суспільних відносин.

Якщо застосовувати ці поняття при оцінці ефективності реалізації норми права, то *фактичну ефективність* можна виявити при встановленні співвідношення між ціллю для досягнення якої був прийнятий нормативно-правовий акт та фактичним результатом його дії. При фактичній ефективності цілі правової норми є своєрідним полем зору оцінки її ефективності.

Щодо *економічної ефективності* то це інтегральний показник ефективності на різних рівнях економічної системи, що в підсумку характеризує загальний стан національної економіки. В його основу закладено співвідношення позитивних результатів функціонування певної



системи та витрат на її існування чи реалізацію.

На нашу думку, економічну ефективність реалізації норм права доцільно розглядати з точки зору показника, що впливає на національну економіку за кількісною сукупністю обставин, засобів, суб'єктів, які за допомогою належного нормативно-правового регулювання досягають певних результатів. Варто зважати, що у правовому аспекті економічної ефективності результати не завжди мають «позитивні» показники своєї якості. Водночас, при проведенні оцінки правової норми, з одного боку, це сприяє встановленню зворотного зв'язку між якістю норми та механізмом її дії, який не дав позитивного результату при врегулюванні суспільних відносин, але з іншого – створюються підстави для зміни законодавства.

Економічну ефективність слід визначати через кількісний показник ефективності реалізації норми права, використовуючи аналітичні чи статистичні дані органів, що реалізують повноваження у певній сфері суспільних відносин.

Вказане дозволяє висувати, що на ефективність реалізації норм права впливають чинники об'єктивного та суб'єктивного характеру, які в сукупності із іншими даними формують показник оцінки ефективності реалізації норми права. Це корелюється зі змістом статті 67 Закону, якою визначено, що оцінка ефективності реалізації здійснюється виходячи із аналізу встановлення стадії реалізації нормативно-правового акта; ефективності і результативності нормативно-правового акта та прийнятих на його виконання підзаконних нормативно-правових актів; запланованого та незапланованого впливу на учасників суспільних відносин, на яких поширюється його дія та інших чинників, що впливають на його реалізацію та досягнення мети його прийняття (видання) [2].

На відміну від кількісного показника, який співвідноситься з результатом реалізації безпосередньої цілі норми права, показник, що визначає якість реалізації норми права у формі застосування, характеризується співвідношенням самого змісту норми з реалізацією її цілі і визначається як *обґрунтованість, доцільність та корисність*.

Обґрунтованість і доцільність – це показники ефективності реалізації норм права, які дозволяють оцінити ефективність правової норми з точки дієвого та високорезультативного регулятора суспільних відносин. При їх використанні можливо встановити співвідношення між ціллю правової норми та її змістом. Це має особливе значення в правотворчій діяльності, зокрема, під час здійснення наукового обґрунтування правових норм, викладення їх у документах юридичного прогнозування та встановлення відповідності чинного законодавства державним чи суспільним викликам.

Безпосередньо з обґрунтованістю та доцільністю, що характеризують вищевказаний взаємозв'язок, пов'язаний наступний показник ефективності реалізації норм права – *корисність ефективності*, який можна ототожнити з фактичною ефективністю з точки зору настання реального позитивного ефекту від правового регулювання суспільних відносин. За такого співвідношення мети і реального результату дії норми ефективність реалізації норми права розглядається з урахуванням тих позитивних завдань, які містять норми і, як правило, має плюсовий показник. Таким чином, корисність як ступінь позитивної ефективності правових норм є головним показником, що характеризує активну роль права в житті суспільства.

Як висновок слід зазначити, що на сьогодні оцінка ефективності реалізації правової норми у встановленому Законом порядку має здійснюватися із врахуванням таких показників ефективності як обґрунтованість, доцільність та корисність. Їх використання дозволить провести оцінку не лише на етапі прогнозування впливу нормативно-правового акту на суспільні відносини, а й визначити рівень ефективності правової норми в процесі її реалізації. Застосування вказаних показників при оцінці впливу нормативно-правового акта створить можливість встановити співвідношення між цілю норми права і її змістом, що важливо для забезпечення якості законодавства. Неабияку роль в цьому процесі відіграють наукові розробки та дослідження вченими актуальних проблем з якими стикається держава і суспільство, що сприяє науковому обґрунтуванню

норм права при їх розробці та забезпеченню їх фактичної ефективності, тобто настання реального позитивного ефекту для суб'єктів впливу нормативного акту при його реалізації, та посиленні значення права в суспільстві.

Застосування кількісних та якісних показників при оцінці ефективності реалізації норм права дозволить визначити їх ефективність, з точки зору забезпечення балансу інтересів держави з потребами

суспільства, залежності якості законодавства від дотримання встановлених Законом вимог нормопроекування та визначити ступінь соціальної цінності правової норми. Кількісні показники сформулюють уяву про фактичну та економічну ефективність норм права - дозволять оцінити результат їх реалізації при врегулюванні суспільних процесів, а якісні показники підтвердять їх обґрунтованість, доцільність та корисність.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Купіна Л. Ф. Ефективність норм трудового права: теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти: монографія. Київ: Видавничий дім «Гельветика». 2021. 450 с.
2. Проект закону України про нормативно-правові акти: від 11.12.1997. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=0923&skl=4](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=0923&skl=4) (дата звернення 15.06.2024 р.)
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7#w1\\_1](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20?find=1&text=%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7#w1_1) (дата звернення 15.06.2024 р.)
4. Онищук І. І. Концепція правового моніторингу в Україні. Філософські та методологічні проблеми права. 2014. № 2. С. 135–151.
5. Колодій А. М., Тернавська В. М. Правовий моніторинг - засіб забезпечення конституційно-правової політики України. *Нове українське право*. Випуск 1. 2023 р. С. 95–104
6. Теплюк М. О. Ефективність дії закону та умови її забезпечення: окремі питання теорії. *Юридична Україна*. 2013. № 12. С. 38.
7. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / за заг. ред. В.К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2004. С. 114.
8. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. Харків : Фоліо, 2005. С. 488.
9. Рабінович П. М. Енциклопедія сучасної України. URL : [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=15692](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=15692)
10. Болокан І. В. До питання про особливості правозастосовних актів. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Одеса (12–13 вересня 2014 р). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2014. С. 62–64.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2001 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 15.06.2024).