

УДК 340.1

*Наталія Миколаївна Оніщенко,
заступник директора з наукової роботи
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України
ORCID: 0000-0002-1671-2139*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА ЯКІСТЬ ЗАКОНОДАВСТВА У ФОКУСІ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Є аксіоматичним положення, що якісне і ефективне законодавство необхідне на всіх етапах нашого життя: від умов праці до умов відпочинку; економічних чинників; соціальних програм; сучасної освіти і ще в багатьох спрямуваннях у контексті життєдіяльності людини особливого «звучання» ця сентенція набуває в нових воєнних реаліях нашого життя. Однак навіть у доктринальних джерелах сьогодні не так просто відшукати сутнісні положення, критерії, «наповнення» категорії «якість законодавства». Відразу зауважимо, що багато дослідників доктрини ототожнюють категорії «ефективність» та «якість» законодавства. Хоча за наближеного розгляду стає зрозумілим, що це близькі, але не ідентичні явища соціальної дійсності.

Аналіз останніх досліджень. Проблематика, пов'язана з ефективністю законодавства, досліджена доволі детально вітчизняними науковцями. Серед них – С. Бобровник, В. Дудченко, О. Зайчук, Н. Оніщенко, В. Сіренко, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін. Щодо взаємопов'язаності категорій «ефективність» та «якість» законодавства таких робіт, на жаль, поки що досить небагато у вітчизняному правовому полі. Зокрема, це напрацювання, пов'язані з певними запропонованими ракурсами, як-то: пов'язаність категорії «якість законодавства» з принципом верховенства права (Я. Бармезюк); ефективність законодавства як передумова якісної норми (Н. Червинська); якість законодавства та його визначеність (А. Огнев'юк) тощо.

Формування мети статті. Метою даної статті є акцентування на взаємовідповідності та взаємоузгодженості категорій «ефективність» та «якість» законодавства в умовах миробудівництва. Обґрунтування того факту, що ефективне на певному етапі життєдіяльності людини законодавство може не відтворювати всіх ознак і властивостей категорії «якісне» законодавство. Наведене підтверджено ілюстрацією щодо оптимізації законодавчої діяльності Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. Деякі пояснення щодо вищенаведених положень. Наголосимо, що на сьогодні у вітчизняному правовому полі існує чимало дефініцій «ефективність законодавства». Не вдаючись до їх хрестоматійного переліку – пропонуємо розуміти під ефективністю законодавства «оптимальне співвідношення між досягнутим результатом упорядкування правом суспільних відносин і тими цілями, задля яких та чи інша норма приймалася». У цьому розрізі хотілося б погодитись з виступом Голови Верховної Ради України Русланом Стефанчуком (перше засідання Науково-консультативної ради при Голові Верховної Ради України 21.01.2022 року) щодо того, що ефективність тих чи інших нормативних положень повинна спиратись на відповідну ресурсозабезпеченість, де важливими серед інших є: 1) економічна ресурсозабезпеченість, 2) людський потенціал та 3) часовий ресурс. Тобто можна констатувати, що ефективність – це певний процес по досягненню якості, тобто ефективність законодавства може бути продемонстрована відповідним індексом або точніше «відсотковим» показником, як то 50, 60 тощо «відсотків ефективності» (зрозуміло, що такі дані є доволі спрощеними). Або констатацією з урахуванням попереднього викладу: норма виявилася неефективною, незважаючи на значні зусилля законодавця та імплементаторів норми в регуляторну політику сьогодення. Отже, за низької ефективності стає зрозумілим, що говорити про якісне законодавство навряд чи можливо.

Ми б могли припустити (хоча точка зору може бути й дискусійною), що ефективно на певному етапі життєдіяльності людини законодавство, може просто не «перейти» у якість «якісне законодавство». Отже, ефективно (реагентне на виклики часу в конкретних умовах) ще не означає якісне з огляду всіх пред'явлених критеріїв та необхідних вимог.

Ще раз зазначимо, що якісне законодавство завжди ефективно (це одна з вимог якості), але ефективна на конкретному етапі розвитку норма, може не набути всіх ознак якості в майбутньому, хоча б внаслідок швидкоплинної зміни суспільних відносин.

На сьогодні, з урахуванням багатьох складових і чинників нашого життя (наприклад, «турбо-режим»), що було багато в чому виправданим для поточної ситуації, навряд чи здаватиметься завжди таким, що створює необхідну відповідну якість законодавства. Зрозуміло, що механізми, які повинні забезпечувати базову ефективність, одразу повинні аналізуватися (наукова аналітика, прогностика, моніторинг) у контексті прогнозованої в майбутньому якості нормативного припису. Ілюстративним щодо цих роздумів можна вважати і словниковий довідниковий екскурс. Так, термін «ефективний» означає той, який приводить до потрібних результатів [1, с. 160]. Крім того, «ефективний» – часто асоційований з «дійовим» [2, с. 265]. Термін «якість» визначається як сукупність характеристик щодо задоволення, встановлення та передбачуваності певних потреб [2, с. 685] (ключове – «передбачуваності»). Якість – це також сукупність характеристик продукції або послуг щодо її здатності задовольнити встановлені та передбачувані норми (ключове – передбачувальні норми). Якість більш інструментально визначається як – наявність істотних ознак, властивостей, особливостей [3, с. 1647].

Можливо, існуюча «миттєва» необхідність швидкого прийняття норм в умовах революційного (рідше еволюційного) розвитку правових систем, до деякої міри можна пояснити, але не може виправдати, враховуючи відсутність багатьох, закладених у нормі вимог до чинного законодавства (якщо ми прагнемо працювати не тільки на сьогоднішню ефективність, а й на майбутню якісність законодавчих норм).

З урахуванням зазначеного можемо акцентувати: якість законодавства – це досягнута тахіма в конкретних умовах (час, простір) по регулюванню суспільних відносин. Також не слід забувати, що обов'язковою властивістю «якості» є суспільна корисність, пролонгована у часі, що може бути позитивним вектором впливу на постійну стійку тенденцію зміни законодавчих приписів.

Запропонувавши теоретичні аспекти проблематики, пов'язаної з ефективністю та якістю законодавства, хочемо додати деякі прагматичні (практичні) напрями у дискусію до цього питання. Зокрема, стосовно оптимізації законодавчої діяльності Верховної Ради України в умовах миробудівництва.

Отже, розмірковуючи про оптимізацію законодавчої діяльності Верховної Ради України, хочемо запропонувати розглядати цей процес взаємопов'язано із ефективністю та якістю національного законодавства.

Втім, широкий спектр непростих і нерідко багато в чому взаємовиключних характеристик, якими повинен бути наділений закон, продукує необхідність створення теоретичної концепції, що містить як матеріальні, так і процесуальні складові законотворення. Саме це стимулює вітчизняних доктринальників і представників юридичної практики щодо необхідності вдосконалення нормативно-правового, організаційного та наукового забезпечення законодавчого процесу [4, с. 40–54].

Одразу можемо констатувати, що проблемам аналізу законодавчого процесу як в Україні, так і в зарубіжних країнах, було присвячено багато досліджень, але без належної їх подальшої практичної реалізації [5, с. 54–63]. Отже, ця проблематика лишається вельми актуальною й на сьогодні.

Пропонуючи відповідні класифікації першочерговості розгляду загальнотеоретичних і прикладних досліджень, що стосуються проблем законотворення, ми б запропонували визначитися, по-перше, із категоріально-понятійним апаратом і, по-друге, методологією законотворчої діяльності. Йдеться про єдиний методологічний підхід структуризації законотворчого процесу (етапи, стадії та процедури).

Слід зазначити, що вітчизняні науковці здебільшого зосереджували увагу на сутності діяльності органу законодавчої влади зі створення закону і відповідності його положенням Конституції України та Регламенту Верховної Ради України (Ю. Барабаш, В. Журавський, М. Кельман, О. Петришин, В. Погорілко, В. Шаповал та ін.), а також організації діяльності щодо проходження

законопроекту, яка складається з певних стадій: підготовка, розгляд, прийняття законів або внесення змін до них та їх оприлюднення (Н. Кузнєцова, Н. Оніщенко, А. Ришелюк, О. Скрипнюк, Ю. Шемшученко та ін.). Здебільшого, як бачимо, цю проблематику опрацьовували представники науки теорії права та конституційного права, хоча доволі успішним є досвід і представників окремих галузевих спрямувань. Проте щодо критеріїв природи, аналізів точок зору в контексті якості законодавчих приписів, то вітчизняні представники доктрини повинні ще зосередити свою пильну увагу на цій тематиці.

Незважаючи на широкий спектр розглянутих питань – їх залишається не менше в сьогодинському як науковому обігу, так і щодо практичного вжитку. Зокрема: «Хто є найактивнішим ініціатором серед суб'єктів права законодавчої ініціативи?»; «Чи всі запропоновані законопроекти повинні обов'язково бути прийнятими?»; «Чи бентежать нас, фахівців, постійні зміни в законодавстві і наскільки повинні бентежити, враховуючи швидкоплинність суспільних відносин?»; «Чому досить часто при процедурі другого читання депутати не наполягають на постатейних правках?» тощо. Окремої уваги потребує ретроспективний аналіз та правова аналітика: якщо звернутися до Конституції УНР 1918 року, то право законодавчої ініціативи належало депутатським фракціям. Що представники доктрини думають з цього приводу сьогодні, чи варто це робити в сучасних умовах?

У контексті новітньої конституційної модернізації країни ряд важливих питань потребують окремого вирішення, зокрема, це стосується підвищення ролі комітетів Верховної Ради України з метою забезпечення ефективності законодавчого процесу та «продукуванню» якісного законодавства. Слід зазначити, що питання, пов'язані з оптимізацією парламентської діяльності, не є новими в контексті дискусій у фахових наукових колах. При цьому динаміка активностей цих дискусій час від часу зростає за наслідками періодичного висвітлення результативності законодавчої роботи парламенту відповідного скликання. За роки незалежності України неодноразово наголошувалося на необхідності підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, зокрема через оптимізацію парламентських структур. Знову ж таки, не останнє місце в контексті законодавчої діяльності парламенту експертні кола відводять саме посиленню ролі комітетів Верховної Ради України. Це можна пояснити і тим, що чинне законодавство надає парламентаріям практично необмежене право на внесення законопроектів з будь-якого питання, зміни в раніше поданих, а саме головне – не визначає дієвого механізму контролю за дотриманням вимог регламенту Верховної Ради України щодо оформлення законодавчих ініціатив, їх сутності, актуальності та суспільного значення. Однак є беззаперечною істина, що законодавчі ініціативи передусім повинні мати відповідне суспільне значення.

Акцентуючи увагу на проблемі перевантаженості роботою парламенту, слід наголосити, що зареєстровані законопроекти зазвичай значно переважають кількість, яку парламент зможе розглянути протягом певного визначеного часу. Загальновідомим є й те, що більшість законопроектів пропонують зміни до чинного законодавства, а не оригінальні закони.

Саме під кутом зору цих аргументів відбуваються публічні обговорення стосовно необхідності та перспектив реформування законодавчої діяльності.

Сучасні доктринальні дослідження, пов'язані з розвантаженістю парламенту та «відфільтруванням» нежиттєдіяльнісних законопроектів, безумовно, пов'язуються сьогодні з колективною діяльністю парламентських комітетів. Зрозуміло, що повноваження парламентських комітетів у законодавчому процесі пов'язані з певними особливостями, що зумовлені історичними умовами розвитку в державі, її належністю до правових сімей та систем, структурою парламентів, специфікою їх конституційно-правового регулювання, а також певними традиціями та звичаями.

Проте показовим є те, що, аналізуючи практику організації діяльності парламентів ряду європейських країн, експерти від громадських організацій наголошують, що надмірна кількість комітетів Верховної Ради України може мати негативні наслідки для українського суспільства, що визначається низкою об'єктивних факторів. Зокрема, ця аргументація базується на думці, що створення окремого комітету означає необхідність підтримання за рахунок державного бюджету його апарату (заробітні плати та інші виплати державним службовцям, облаштування робочих місць, оплата комунікацій, поштової кореспонденції тощо); врахування того, що практика попередніх скликань переконливо свідчить, що за наявності великої кількості комітетів неодмінно виникали

значні диспропорції в їх завантаженні; крім того, велика кількість комітетів означає створення більшої кількості колізій у законах, що ухвалюються парламентом. Також не можна не враховувати таке: кожен комітет відображає специфіку його персонального складу, тобто законопроекти відображають різні підходи до вирішення певного питання. Крім того, слід мати на увазі, що значна кількість важливих проблемних питань інституційного та процедурного характеру діяльності парламентських комітетів пов'язані із реєстрацією законопроектів, організацією та проведенням підготовки законопроектів до розгляду парламентом за процедурою читань, значенням парламентських висновків у комітеті, ще не здобули належного доктринального висвітлення.

Дозволимо собі зауважити, що для практики унормування законодавчого процесу в цілому властиві два підходи: перший – класичний, запроваджений у більшості держав (законодавчий процес відбувається із застосуванням процедур трьох читань: Бельгія, Іспанія, Словенія тощо), другий – новітній, який полягає у прийнятті парламентами законодавчих актів в основному за процедурами двох читань (Данія, Румунія, Португалія тощо). Такий підхід дає змогу значно розвантажити роботу парламенту в пленарному режимі, оскільки «левоу частку» роботи щодо опрацювання законопроектів та узгодження всіх пропозицій та поправок до них виконують парламентські комітети.

Водночас робота комітетів, її природа, сутність і значення потребують сьогодні підвищеної уваги як представників доктрини, так і представників юридичної практики, що, безумовно, стане предметом і платформою багатьох наукових напрацювань та найближчою перспективою наукового дискурсу, оскільки сприятиме підвищенню прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи Верховної Ради України під час відбудови України в нових політичних, економічних та соціальних реаліях.

Висновки. Таким чином, проблематика ефективності та якості законодавства містить теоретичні концепти, як-то: 1) розуміння, що ці категорії наукової дійсності є близькими, але не ідентичними поняттями; розгляд і розуміння ефективності як обов'язкового, але не єдиного чинника, показника якості законодавства; 2) визначення якості законодавства, як досягнута «тахіта» в конкретних умовах (час, простір) по регулюванню суспільних відносин; 3) акцентування на тому, що обов'язковою властивістю «якості» є суспільна корисність, пролонгована у часі, що може бути позитивним вектором впливу на постійну стійку тенденцію зміни законодавчих приписів; 4) пропозиція вивчення теоретичної складової якості законодавства з розглядом практичних факторів, зокрема оптимізації, законодавчої діяльності Верховної Ради України (контекст підвищення інституційної спроможності комітетів Верховної Ради України) в умовах миробудівництва.

Список використаних джерел

1. Загнітко А. П., Щукіна І. А. Великий тлумачний словник. Сучасна українська мова від А до Я. Донецьк: ТОВ ВКФ «БАО», 2008. 704 с.
2. Куньч З. Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2005. 848 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Правові засади забезпечення ефективних комунікативних практик у сучасному інформаційному суспільстві: реалії та перспективи: науково-аналітична доповідь / Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В., Оніщенко Н. М., Пархоменко Н. М., Богиніч О. Л., Сунегін С. О. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. 92 с.
5. Оніщенко Н. М. Оптимізація законодавчої діяльності Верховної Ради України: європейський досвід. *Право України*. 2021. № 12. С. 54–63.

Reference

1. Zahnitko A. P., Shchukina I. A. Velykyi tлумachnyi slovnyk. Suchasna ukrainska mova vid A do Ya. Donetsk: TOV VKF «BAO», 2008. 704 s.
2. Kunch Z. I. Universalnyi slovnyk ukrainskoi movy. Ternopil: Navchalna knyha – Bohdan, 2005. 848 s.
3. Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) / Uklad. i holov. red. V. T. Busel. Kyiv; Irpin: VTF «Perun», 2005. 1728 s.
4. Pravovi zasady zabezpechennia efektyvnykh komunikatyvnykh praktyk v suchasnomu informatsiinomu suspilstvi: realii ta perspektyvy: naukovy-analitychna dopovid / Shemshuchenko Yu. S., Skrypniuk O. V.,

- Onishchenko N. M., Parkhomenko N. M., Bohinich O. L., Suniehin S. O. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2021. 92 s.
5. Onishchenko N. M. Optymizatsiia zakonodavchoi diialnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy: yevropeyskyi dosvid. *Pravo Ukrainy*. 2021. № 12. S. 54–63.

Оніщенко Н. М. Ефективність та якість законодавства у фокусі відбудови України

Стаття присвячена дослідженню категорій «ефективність» та «якість» законодавства не як окремих феноменів соціальної дійсності, а у взаємозумовленості, взаємоузгодженості та взаємопов'язаності; констатації та обґрунтуванню того факту, що ефективне законодавство на певному етапі життєдіяльності людини може не мати всіх ознак і властивостей якісного законодавства; для ілюстрації вищенаведеного застосовані практики щодо оптимізації законодавчої діяльності Верховної Ради України.

Ключові слова: ефективність законодавства, якість законодавства, ресурсозабезпеченість законодавства, законодавчий процес, оптимізація діяльності Верховної Ради України.

Onishchenko N. M. The effectiveness and quality of legislation is the focus of the reconstruction of Ukraine

Introduction: It is an axiomatic position that high-quality and effective legislation is needed at all stages of our lives: from working conditions to leisure conditions; economic factors; social programs; modern education and in many other areas in the context of human life. However, even in doctrinal sources today it is not so easy to find the essential provisions, criteria, “filling” the category of “quality of legislation”. It should be noted at once that many researchers of the doctrine identify the categories of “effectiveness” and “quality” of legislation. Although, on closer inspection it becomes clear that these are close but not identical phenomena of social reality.

Purpose of the article: the purpose of this article is to emphasize the mutual compliance and consistency of the categories of “efficiency” and “quality” of legislation. Substantiation of the fact that the legislation is effective at a certain stage of human life. It may not reproduce all the features and characteristics of the category of “quality” legislation. The above is confirmed by the illustration on the optimization of the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Conclusions. Thus, the issue of efficiency and quality of legislation contains theoretical concepts, such as: 1) understanding that these categories of scientific reality are close but not identical concepts; consideration and understanding of effectiveness as a mandatory but not the only factor, an indicator of the quality of legislation; 2) determining the quality of law, as achieved “maxima” in specific conditions (time, space) for the regulation of social relations; 3) emphasizing that the obligatory property of “quality” is the public utility, prolonged in time, which can be a positive vector of influence on the constant steady trend of changing legislative requirements; 4) a proposal to study the theoretical component of the quality of legislation with consideration of practical factors, including optimization, legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine (context of increasing the institutional capacity of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine).

Key words: efficiency of legislation, quality of legislation, resource security of legislation, legislative process, optimization of the Verkhovna Rada of Ukraine.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-3