



Олексій Сергійович ВОЛОХОВ

к.ю.н., докторант, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7559-3567>

e-mail: volokhov.oleksii@gmail.com

НЕЕФЕКТИВНИЙ ЗАКОН: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Встановлено, що неефективні закони не досягають передбачених ними цілей правового регулювання або ж взагалі їх не містять, а отже, співвідношення результатів їх дії до закладених цілей правового регулювання буде низьким. Адже прийняття неефективних законів є наслідком свідомої та несвідомої правотворчої помилки або ж неефективної правотворчої діяльності. Своєчасне виявлення неефективних законів та їх виключення, оновлення має бути в центрі уваги суб'єктів законодавчої ініціативи, науковців та активних членів суспільства. Для недопущення прийняття неефективних законів варто запровадити оцінювання потенційної ефективності законопроекту, адже вона дасть змогу перевірити його якість та відповідність стану розвитку суспільних відносин, необхідність зміни або створення нового правового регулювання.

Ключові слова: ефективність законодавства, неефективний закон, поняття неефективного закону, ознаки неефективного закону

ВСТУП

Оцінювання ефективності законів зазвичай передбачає застосування певних критеріїв, виявлення позитивних та якісних його характеристик. Водночас деякі закони можуть бути неефективними з моменту створення, за умови їх повної невідповідності об'єктивним потребам правового регулювання або ж відсутності в них чіткої мети. Хоча сам факт наявності неефективних законів суперечить доктрині позитивного права та основній меті правотворчої діяльності для досягнення стабільності та якості законодавства, непрацюючі закони можуть тривалий час бути частиною законодавства.

Варто зазначити, що нині зростає науковий інтерес до питань ефективності та якості законодавства, вдосконалення правотворчої діяльності. З одного боку, такий інтерес підживлює прийнятий, але поки ненабувший чинності Закон України «Про правотворчу діяльність», який вперше на рівні закону формує методологію правоутворення, а з іншого – пошук нового, кращого правового регулювання із врахуванням євроінтеграційних намірів держави потребує наукового забезпечення. Хоча проблематика ефективності законів є вкрай поширеним напрямом наукових досліджень, аналіз ознак їх неефективності, особливостей цієї правової категорії у наукових працях майже не відображено. Як наслідок, категорія неефективних законів застосовується у ЗМІ або ж окремими політиками як загальне поняття для всіх законодавчих актів, які мають проблеми реалізації. Водночас на реалізацію можуть впливати безліч різних факторів, які визначають політико-правове середовище або ж мають вплив на суспільні відносини, що регулюються законом.

Тому виникає потреба у дослідженні такої правової категорії як неефективний закон, особливостей прийняття таких законів та причин їх неефективності. Адже питання персональної відповідальності за розроблення неефективних законів слід починати з формування чіткого їх поняття та ознак.

Окремі аспекти неефективності законів у правовій доктрині вивчали науковці як на загальнонауковому рівні, так і в розрізі окремих галузей права, а саме слід відмітити роботи: Д. Ацемоглу, К. Данна, М. Джексона,

В. Косовича, В. Лафаве, А. Сетальвада, В. Тернавської та ін. Окремі питання виникнення та класифікації неефективних норм права також розкривалися автором [1]. Хоча на цьому етапі вже є напрацювання в зазначеній сфері, вони вирізняються достатньо фрагментарним характером, а отже, категорія неефективного закону та її ознаки потребують комплексного дослідження.

МЕТА дослідження – систематизувати основні підходи до розуміння неефективного закону у правовій доктрині та визначити його особливості та ознаки. Для досягнення вказаної мети встановлено низку завдань, зокрема: охарактеризувати наукові підходи до цієї категорії; узагальнити ознаки та особливості неефективного закону.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічне забезпечення обраного напрямку дослідження складається з відповідних загальнонаукових методів: системного методу, який застосовано для категоризації наукових підходів та основних ознак досліджуваних об'єктів. Порівняльний метод застосовано в цілях співставлення позицій науковців стосовно досліджуваних питань. Формально-юридичний метод дав змогу простежити взаємозв'язки між внутрішнім змістом і зовнішнім вираженням (формою) державно-правових явищ.

РЕЗУЛЬТАТИ

Ефективна дія будь-якого закону полягає у тому, щоб забезпечувати захист прав і інтересів тих, хто цього потребує, зберігаючи баланс інтересів держави і суспільства. Ефективність законодавства є показником, який може бути визначено як шляхом оцінювання досягнутих цілей правового регулювання (ефективність реалізації), так і власне доцільністю, обґрунтованістю та досяжністю самих цілей, закладених законодавцем (потенційна ефективність).

Власне неефективні закони передбачених ними цілей правового регулювання не досягають або не містять, а отже, співвідношення результатів їх дії до закладених цілей правового регулювання буде низьким. Аналогічно низьким буде рівень реалізації законів, які ще на етапі розроблення декларують досягнення нереалістичних цілей правового регулювання. В цьому контексті мова йде зде-

більшого про якість самого законопроекта, його обґрунтованість та відповідність стану розвитку суспільних відносин.

В. Тернавська вважає, що «причиною неефективності чи повної правової імпотенції» окремих нормативно-правових актів є «ігнорування неюридичних засобів, а також недооцінювання чи переоцінка окремих засобів у системі спеціальних засобів правової політики суб'єктами правотворчості». До таких спеціальних засобів вчена відносить: «наукове прогнозування та юридичне планування законодавства, правовий моніторинг та правову експертизу, а також правила правотворчої техніки» [2, с. 70-71].

На думку К. Данна, неефективний закон – це закон, який від початку несформульовано правильно, тобто неефективний закон – той, який не працює та не діє, якщо порівнювати мету з результатами, які він дає. Здатність діяти мають лише закони, ефективність яких неможна ставити під сумнів. Будь-які закони, дія яких обмежена або неможлива відповідно до поставленої мети, є неефективними [3, с. 5].

В. Лафаве визначає неефективний закон, як закон, що не виконується тобто символічний закон, «закон на папері». Норми такого закону формально діють (де-юре), але зазвичай (де-факто) не працюють. Вони ігноруються правоохоронними та іншими державними органами, а отже, практичних наслідків їх порушення мало або взагалі немає [4, с. 53].

А. Аллотт вказує, що неефективність законів полягає в можливому протиріччі між цілями законодавця і станом розвитку суспільства, в якому має діяти закон. Водночас саме суспільство, а не лише обрані ним представники-законотворці повинні займати більш активну роль у розробленні та застосуванні законів для створення ефективного законодавства [5, с. 237]. А. Аллотт наголошує, що саме активна суспільна участь в розробленні та реалізації законодавства є запорукою його ефективності. Державні органи, парламент та уряд не можуть формувати та приймати нормативно-правові акти в умовах обмеженого інформування суспільства, адже саме воно є адресатом розробленого законодавства [5, с. 231].

В цьому контексті варто актуалізувати важливість здійснення публічних консультацій та громадських обговорень проєктів нормативно-правових актів, що передбачено чинним законодавством, але має переважно формальний тобто декларативний характер¹. Прийняття

нормативно-правових актів та навіть законів без отримання попередньої суспільної оцінки, тобто врахування суспільної думки, досить часто є наслідком їх неефективності та може навіть стати підставою для визнання їх нечинними в судовому порядку².

А. Сетальвад, як і В. Лафаве, аргументовано стверджує, що неефективний закон – це законодавчий акт, що є лише текстом на папері або «paper law». Неефективний закон, вважає А. Сетальвад, ніколи не досягає своєї мети, заради якої його прийнято та не виконується його адресатами. Водночас невиконання одного закону похитує довіру людей до законів загалом, оскільки вони бачать, наприклад, що зловмисники залишаються на свободі. Потім люди втрачають довіру до судів та судової системи, навіть якщо справжньою причиною слабого судового захисту є недоліки в законі, їх неефективність чи корупція. Досить часто закони на папері, тобто неефективні закони, попри той факт, що вони не здатні бути реалізованими, вводяться в дію, щоб приховати певну наявну проблему в суспільстві та державі.

Так, неефективні закони, продовжує А. Сетальвад, є переважно фіктивними, адже вони передбачають своєрідний обман населення. Закон має бути практичним, а не утопічним; він має бути сумісним зі встановленими у суспільстві культурними та правовими принципами [6, с. 1467]. Тобто неефективні закони, що діють на папері, передбачають утопічну мету, яка не має практичного втілення під час впливу на правові відносини. Самі ж правовідносини можуть взагалі не потребувати додаткового законодавчого регулювання.

В історичній ретроспективі можна звернути увагу на Римське право та Закон Папія-Поппея, прийнятий в 9 р. н.е. за ініціативи консулів Марка Папія та Квінта Поппея. Цей стародавній Закон встановлював сувору відповідальність та накладав фінансові санкції на одиноких та бездітних чоловіків. Наприклад, бездітні чоловіки мали право лише на половину спадщини або могли бути позбавлені можливості отримувати майно за заповітом. Хоча метою Закону було підвищення народжуваності та популяризація інституту сім'ї в суспільстві, цей Закон фактично дав змогу значно наповнити державну казну, адже він стосувався всіх верств населення та особливо заможної її частини, де питання шлюбу та народження дітей відкладала якомога довше для пошуку знатної заможної пари. Аналогічний підхід закладено у податку на бездітність, який введено в лис-

¹ У п. 5 ч. 3 ст. 29 Закону України «Про правотворчу діяльність» проведення публічних консультацій визначено одним із шести ключових етапів розроблення проєкту нормативно-правового акта. Ст. 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також проведення відкритих обговорень за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Наприклад, Міністерство юстиції України (Мінюст) проводить консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 03 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Такі консультації полягають у надсиланні зацікавленими особами своїх зауваження та пропозиції до проєктів наказів Міністерства на електронну адресу vdkvs741@ukr.net протягом двох тижнів з моменту публікації оголошення із проєктом наказу та додатками. Попри застосування для проведення консультацій приватних поштових сервісів, знайти самі ці оголошення на сайті Мінюсту

досить складно, що свідчить про формальне проведення процедури. Очевидно, що майже всі Звіти про результати проведення електронних консультацій з громадськістю в Мінюсті місять шаблонну фразу: «Зауваження та пропозиції до проєкту наказу до Міністерства юстиції України не надходили». Див. Мінюст. Електронні консультації з громадськістю URL: https://minjust.gov.ua/consultations/obgovorennya_nom_priv_aktiv/e-consultation

² Так, Київський окружний адміністративний суд Рішенням у справі № 320/37685/24 від 21 травня 2025 р. визнав протиправним та нечинним наказ Міністерства освіти і науки України від 24 червня 2024 р. № 910 «Про деякі особливості набуття та поновлення статусу здобувача освіти». Обґрунтуванням такого Рішення суду стало порушення Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та відсутність своєчасного оприлюднення проєкту наказу № 910 для громадських обговорень. Варто зазначити, що вказане Рішення наразі не набуло законної сили, але воно свідчить про важливість дотримання законодавства про проведення консультацій з громадськістю для забезпечення чинності нормативно-правових актів.

топаді 1941 р. на підставі Указів Президії Верховної Ради СРСР від 21 листопада 1941 р. «Про податок на неодружених, самотніх і бездітних громадян СРСР» та від 8 липня 1944 р., розділ IV «Про податок на неодружених, самотніх і малосімейних громадян СРСР». Де-факто ефективність таких нормативно-правових актів була низькою, адже жодного впливу на народжуваність передбачений ними шестивідсотковий податок на бездітність в СРСР не мав. Ймовірно для підвищення народжуваності, як в Стародавньому Римі, так і в СРСР, варто було почати з пошуку самої правової проблеми, яку може вирішити закон або яка зумовлена іншими факторами, а отже, ефективних засобів правового регулювання для її вирішення немає.

Яскравим прикладом неефективного закону в сучасній Україні став Закон України «Про заборону грального бізнесу в Україні», який суворо забороняв гральний бізнес та участь в азартних іграх, натомість призвів до створення легальних мереж «покер-клубів», які маскували азартні ігри під спортивні заходи, а також різних прихованих під законні лотереї ігрових залів тощо, які були предметом постійної уваги правоохоронців. Водночас правоохоронна система ні фізично, ні технічно не могла перешкоджати ані таким лотереям та «покер-клубам», ні зростаючому ринку онлайн казино та різних віртуальних ресурсів для азартних ігор. Як наслідок, значних втрат від дії цього Закону зазнав державний бюджет, який недоотримав значну кількість надходжень від активного переходу азартного бізнесу в тінь.

Тому відповідність встановленим у суспільстві культурними та правовими принципами для ефективності законів є ключовим, адже жодних дій для формування відповідної правової культури негативного сприйняття азартних ігор та казино свого часу державою зроблено не було, а азартні ігри в суспільстві сприймалися як проста розвага, а не джерело суспільної небезпеки.

Американські економісти М. Джексон та Д. Ацегоглу наводять цікавий приклад неефективних законів в історичній ретроспективі. Так, у Франції в 1626 р. прийнято закон, яким заборонено проводити дуелі для вирішення конфліктів аристократами, але ця практика продовжувалась. Незважаючи на те, що французький уряд намагався рішуче забезпечити дотримання заборони, дуелі відбувалися ще частіше: за оцінками істориків, за останні 30 років правління короля Людовика XIV, яке закінчилося в 1715 р., відбулося понад 10 000 дуелей, які призвели до понад 4 000 смертей. Закони проти дуелей були неефективними, говорять вчені, тому що вони прямо суперечили тогочасній етичній нормі, що забороняла іншим особам втручатися в конфлікт між аристократами, щоб їх примирити чи зупинити кровопролиття. Зазвичай неефективні закони суперечать певним вкоренілим у суспільстві моральним нормам або ж не відповідають прийнятним правилам поведінки, що сформувались задовго до виникнення закону, а тому в короткій перспективі не здатні змінити поведінку, а зазвичай викликають зворотні процеси свідомої непокори та протидії законодавчим приписам, – говорять вчені [7].

Повертаючись в сучасний період, можна в чергове констатувати, що ефективний закон має формуватися з урахуванням стану суспільних відносин, моральних норм та принципів. Зважаючи на той факт, що проблеми ефективності, а значить й неефективності законів

зумовлено недоліками правотворчості, неефективність закону здебільшого свідчить про результативність, а точніше недоліки співпраці уряду та парламенту, нездовільну діяльність парламентарів, їх окремих груп та фракцій. Іноді неефективним вважають закон, який містить неефективні (нереалістичні) інструменти досягнення своєї мети, як, наприклад, стверджують окремі фахівці, оцінюючи проект Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» № 1780-IX від 23 вересня 2021 р. [8]. Адже мета цього Закону стосовно протидії олігархії для забезпечення національної безпеки України, враховуючи передбачені Законом правові механізми, здається абсолютно недосяжною, а прийняття Закону переслідувало досягнення політичної мети, а не створення нового правового регулювання.

Дійсно, є категорія законів, які переслідують виключно політичну мету, яка є реальною, але декларується формальною удаваною метою, яка дає змогу зареєструвати законопроект та пройти всі належні законодавчі процедури. В таких умовах говорити про неефективність можна завчасно, якщо попереднє оцінювання законопроекту «ex-ante» передбачене законодавством.

Можна стверджувати, що деякі такі закони містять вдавану мету та часто формують неефективні норми права та є цікавим явищем в законотворенні. Їх особливість полягає в підміні мети, тобто декларування мети, досягнення якої насправді не передбачено змістом норм. В цьому контексті варто розуміти, що законодавець реєструючи та приймаючи такі закони, вдається до вдаваних дій.

Досліджуючи вдавані правочини, І. Давидова стверджує, що симульовані, вдавані дії – поняття досить широке. До них можна віднести вчинки, що тягнуть встановлення, зміну або припинення не лише цивільних правовідносин, але й адміністративних, трудових, процесуальних правовідносин. Водночас удавана дія може спричинити видання акта державної влади, який, зі свого боку, вже буде підставою виникнення прав і обов'язків [9, с. 118].

Так, закон з удаваною метою часто, але необов'язково є неефективним. Він є результатом свідомої помилки правотворчості, але містить мету правового регулювання, яка за певних умов нівелюється досягненням інших цілей. Хоча такі закони приймаються для приховання іншої мети правового регулювання, іноді вони є певним засобом досягнення політичних результатів. Наприклад, коли закон складно прийняти або його прийняття передбачає більш тривалі обговорення, законодавець вдається до таких засобів. З цього ж приводу поширеним явищем є декларування мети гармонізації із правом ЄС в законопроектах, які іноді не мають нічого спільного із гармонізацією.

На нашу думку, неефективними є закони, які не містять механізмів досягнення поставленої мети, а отже, містять неефективні норми, які складають весь або ж переважний за обсягом зміст закону, що унеможливило його реалізацію.

Ознаками неефективного закону є такі:

1. Закон не здатен досягти поставленої мети та забезпечити належний рівень правового регулювання або ж його мета є не чіткою.

2. Закон декларує вдавану мету правового регулювання, а реальна мета прихована у його змісті або ж впливає з інших актів законодавства.

3. Неefективні норми права складають весь або ж переважний за обсягом зміст закону.

Варто відзначити, що неefективні закони також є наслідком відсутності взаємодії між державою та суспільством, адже адресати законодавства, позбавлені можливості впливати на розроблення законів, часто сприймають їх вороже. Законодавство має бути зрозумілим населенню, його мета має бути чіткою, а необхідність створення нового правового регулювання достатньо обґрунтованою. Ефективний закон подібно до Рішення суду, яке є достатньо обґрунтованим та добровільно виконується сторонами без оскарження, повинен створювати середовище інклюзивності. Неefективні закони, навпаки, підривають довіру населення до дій парламенту, уряду, що є загрозою для забезпечення правопорядку.

ВИСНОВКИ

Отже, неefективний закон нездатний досягти поставленої мети правового регулювання, адже його прийняття переважно є наслідком свідомої та несвідомої

правотворчої помилки або ж неefективної правотворчої діяльності.

Своєчасне виявлення неefективних законів та їх виключення, оновлення має бути в центрі уваги як суб'єктів законодавчої ініціативи, так і науковців та активних членів громадянського суспільства. Тому правовий моніторинг законодавства має бути націлено на пошук саме неefективних законів для подальшого їх опрацювання законодавцем. Для недопущення прийняття неefективних законів варто запровадити оцінювання потенційної ефективності тексту законопроекту, адже вона дасть змогу перевірити його якість та відповідність стану розвитку суспільних відносин, необхідність зміни або створення нового правового регулювання.

У цьому аспекті варто актуалізувати питання розроблення сучасної концепції правової реформи, застосування міжнародних стандартів правотворчості в законодавчому процесі. Особливої уваги потребує розвиток інституту відповідальності за розроблення та прийняття неefективних законів та інших нормативно-правових актів, адже це питання має стати предметом окремих наукових розвідок.

References

1. Volokhov O.S. Ineffective legal norm: general theoretical characteristics. *Rule of Law State*. 2024 Issue 35. pp. 103-113. URL: http://jnas.nbu.gov.ua/j-pdf/PrDe_2024_35_14.pdf [in Ukrainian].
2. Ternavska V.M. Law-making policy of Ukraine: monograph. Odesa, 2022. 120 p. URL: https://lawmaking.academy/wp-content/uploads/Ternavska_mono.pdf [in Ukrainian].
3. Dann A. Effective Ways to Change Ineffective Laws. *Arkansas Criminal Justice Institute*. 2019. № 4. URL: https://www.cji.edu/wp-content/uploads/2019/04/effective_ways_to_change_ineffective_law.pdf
4. Lafave W. *Modern Criminal Law*, Minnesota, 2011. 899 p.
5. Allott A. The Effectiveness of Laws. *Valparaiso University Law Review*. 1981. № 15,2. pp. 229-242. URL: <https://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1579&context=vulr>
6. Setalvad A. «Paper Laws». *Economic and Political Weekly*. 1988. vol. 23, no. 29. pp. 1467-1470. URL: <http://www.jstor.org/stable/4378763>
7. Parker C. Laws may be ineffective if they don't reflect social norms. URL: <https://phys.org/news/2014-11-laws-ineffective-dont-social-norms.html>
8. The bill aimed at combating the excessive influence of oligarchs is an ineffective way to deprive financial and industrial groups of their weight URL: <https://espresso.tv/ekonomist-gayday-pro-antioligarkhichniy-zakon-tse-neefektivniy-sposib-borotisy-iz-vplivom-finansovo-promislovikh-grup> [in Ukrainian].
9. Davydova I.V. Invalidity of a fictitious deed: problems of theory and practice. *Journal of Civil Studies*. 2014. Issue 16. pp. 118-121. URL: <http://www.clj.nuoua.od.ua/archive/16/27.pdf> [in Ukrainian].

Oleksii VOLOKHOV

PhD in Legal Sciences, Doctoral student, V.M. Koretsky Institute of state and law NAS of Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7559-3567>

e-mail: volokhov.oleksii@gmail.com

INEFFECTIVE LAW: DEFINITION AND INDICATORS

The concept of "an ineffective law" is more often used in the media or by individual politicians as a general concept for all legislative acts that have certain implementation problems. At the same time, research on such a legal category as an ineffective law in legal science is fragmentary. It has been established that ineffective laws do not achieve their intended legal regulation objectives or do not contain them at all, and therefore, the ratio of their results to the intended legal regulation objectives will be low. Similarly, the level of implementation of laws that declare unrealistic legal regulation objectives at the development stage will be low. In this context, we are talking mainly about the quality of the draft law itself, its validity, and its relevance to the state of development of social relations. The author points out that there is a category of laws that pursue exclusively political goals, which are real, but declare a formal, pretended goal that allows the draft law to be registered and go through all the necessary legislative procedures. Under such conditions, it is premature to talk about their ineffectiveness. It is emphasized that the adoption of ineffective laws is the result of conscious and unconscious law-making errors or ineffective law-making activities. The timely identification of ineffective laws and their exclusion or updating should be the focus of attention for both legislative initiators, scholars, and active members of civil society. Therefore, legal monitoring of legislation should focus on identifying ineffective laws for further review by the legislature. To prevent the adoption of ineffective laws, it is worth introducing an assessment of the potential effectiveness of a draft law, as this will allow for verification of its quality and relevance to the state of development of social relations, as well as the need to amend or create new legal regulations.

Keywords: effectiveness of legislation, an ineffective law, the concept of an ineffective law, indicators of an ineffective law