

• Кіндрат П.В. •

**ІНФОРМАТИЗАЦІЯ
ОЦІНЮВАННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ
ЗАКОНОДАВСТВА**

Міністерство освіти і науки України
Рівненський державний гуманітарний університет

Кіндрат П.В.

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ЗАКОНОДАВСТВА

Монографія

Рівне 2020

УДК 340.134 : 004
К41

Рекомендовано до друку Вченою радою Рівненського державного гуманітарного університету (протокол № 3 від 28.03.2019 р.)

Рецензенти:

Н.А. Савінова, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Національного університету «Одеська морська академія».

В.М. Фурашев, кандидат технічних наук, доцент, старший науковий співробітник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського»

Кіндрат, П.В.

К41 Інформатизація оцінки ефективності законодавства: монографія / П.В. Кіндрат, Рівне: Рівненський державний гуманітарний університет. 2020 р. – 229 с.

У монографії викладено основні положення щодо інформатизації оцінки ефективності законодавства в Україні. Обґрунтовано авторське бачення структури оцінки ефективності законодавства та концептуальну методика її проведення. Розкрито основні елементи процесу інформатизації оцінки ефективності, визначено їх сильні та слабкі сторони. Запропоновано шляхи практичної реалізації розробленої концепції.

УДК 340.134 : 004

© П.В. Кіндрат, 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА	7
1.1 Генеза теоретико-правових підходів до оцінки ефективності законодавства	7
1.2. Особливості законодавства в інформаційній сфері як чинники впливу на ефективність законодавства України	24
1.3. Зарубіжний досвід оцінювання ефективності законодавства.....	43
РОЗДІЛ 2. ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ.....	53
2.1. Характеристика структури оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері	53
2.2. Умови ефективності законодавства в інформаційній сфері	68
2.3. Системні особливості оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері.....	94
РОЗДІЛ 3. ПІДХОДИ ДО ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ.....	111
3.1. Основні показники оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері.....	111
3.2. Методика оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері: концептуальний рівень	136
3.3. Інформатизація оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері: прикладний рівень	154
ВИСНОВКИ	168
СПИСОК ВИКОРСИТАНИХ ДЖЕРЕЛ	172
ДОДАТОК КОНЦЕПТУАЛЬНІ МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ.....	191

ВСТУП

За роки незалежності в Україні сформовано значний масив законодавчих актів, що врегульовують суспільні відносини, які постійно розвиваються. Через недостатню узгодженість і непослідовність в прийнятті нових, а також вдосконаленні і впорядкуванні вже існуючих законодавчих актів, цей масив неоднорідний за своїм змістом, а його ефективність є дискусійною.

Ефективність законодавства є однією з умов, які визначають потребу і доцільність його розвитку та удосконалення. Урахування зазначеної умови потребує застосування цілісного механізму оцінювання ефективності законодавства, який враховуватиме його галузеві особливості. Одним з напрямків вирішення даної проблеми є розробка та впровадження в прикладних механізмів оцінки ефективності законодавчого забезпечення, в тому числі за допомогою інформаційних технологій.

Засади визначення ефективності законодавства висвітлені в кількох монографічних і дисертаційних дослідженнях. Вони переважно зосереджені на проблемах побудови ефективного законодавства в процесі нормотворення і не передбачають механізму практичної реалізації. Останнє потребує наукового опрацювання теоретичних та прикладних засад оцінки ефективності законодавства, удосконалення механізмів її отримання та обґрунтування галузевих показників оцінки ефективності законодавства. Тому до цього часу в нашій державі не було проведено комплексного дослідження ефективності законодавства.

Дана монографія покликана на основі комплексного аналізу наявного теоретичного підґрунтя оцінювання ефективності законодавства виробити на концептуальному рівні рекомендації щодо їх практичної реалізації в процесі розвитку правового регулювання суспільних відносин.

Водночас слід пам'ятати, що законодавча сфера є об'ємною і багатогранною, а окремі галузі права за своїм

спрямуванням та присущим їм характеристикам суттєво відрізняються між собою. Тому формування єдиних критеріїв для оцінки ефективності законодавства в цілому буде малоінформативним, а тому не доцільним. Для вирішення проблеми моделювання і отримання оцінки ефективності законодавства доцільніше зосередитись на окремій галузі права з поступовим перенесенням отриманого досвіду на суміжні галузі. Таким чином досягнеться поступальність розвитку розглянутих ідей, урахування їх сильних та слабких сторін, а також забезпечуватиметься необхідний рівень зворотнього зв'язку для усунення виявлених помилок.

Рішення про акцентування уваги на інформаційному законодавстві та вироблені критеріїв оцінювання ефективності саме цієї галузі права обумовлене тим, що саме інформаційне законодавство значною мірою врегульовує діяльність спеціалістів з інформаційних технологій, а також сферу їх професійних інтересів. Це, в свою чергу, сприятиме спрощенню впровадження теоретичних концепцій в практичну площину, оскільки завжди доцільніше розпочинати розробку прикладних застосувань у сфері яка знайома розробнику. Лише отримання позитивних результатів впровадження дозволяє приступити до розширення функціональних можливостей, поступово розширюючи власну сферу пізнання.

Зважаючи на вищезазначене в даній роботі ми спробуємо вирішити такі завдання:

- проаналізувати та визначити змістові характеристики понять «ефективність законодавства» та «оцінка ефективності законодавства»;
- врахувати зарубіжний досвід застосування оцінки ефективності законодавства;
- виявити та надати характеристику особливостей інформаційного законодавства, в умовах розвитку інформаційного суспільства;
- систематизувати та класифікувати умови ефективності законодавства в інформаційній сфері;

- обґрунтувати основні критерії та визначити наукові підходи і методологічні засади оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері;
- сформулювати та обґрунтувати систему упорядкування показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері, розкрити зміст найважливіших з них;
- надати методичні рекомендації концептуального рівня щодо оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

1.1 Генеза теоретико-правових підходів до оцінки ефективності законодавства

Регулювання відносин, що виникають у суспільстві в процесі забезпечення його життєдіяльності та розвитку, є одним з пріоритетних завдань функціонування держави. Найважливішим інструментом для здійснення такого регулювання виступає право як система нормативних актів, які визначають права та обов'язки суб'єктів відносин, а також порядок їх реалізації та захисту.

Проблема забезпечення відповідності реального результату дії законів очікуваному законодавцем виникла одночасно із появою законодавства в його сучасному розумінні. Пошуки вирішення даної проблеми здебільшого носили характер філософських роздумів про природу суспільства і взаємовідносини його членів між собою, суспільством в цілому і державою. Значною мірою результати таких роздумів обумовлювались домінуючими на той момент уявленнями про місце і роль людини у світі.

Протягом тривалого часу закони вважались інструментом, орієнтованим на першочергове забезпечення інтересів держави або правлячого класу. Умовою ефективності правового регулювання визначалась якість роботи контролюючих органів, спрямованих на забезпечення виконання вимог законів, де основним методом досягнення ефективності був примус до виконання вимог і суворість покарання за їх порушення.

В першій половині ХХ століття набувають поширення дослідження права як самодостатнього суспільного регулятора. Гуманізація суспільства, прийняття декларації про права і свободи людини та встановлення їх як основоположних для побудови правової системи держави спричинило зміну поглядів на причинно-наслідкові зв'язки в

регулюванні суспільних відносин. Розвинувся інтерес до вивчення безпосередніх правових механізмів, що забезпечують ефективність реалізації законодавства. В юридичній літературі вперше зустрічається термін «ефективність законодавства». Розвинулися юридичні, економічні, соціологічні науки. Вони надали дослідникам необхідні інструменти для подальшого ретельного дослідження і аналізу ролі права та окремих його елементів у системі регулювання суспільних відносин, що також посприяло розвитку інтересу до забезпечення ефективності законодавства.

Вирішення питання оцінки ефективності законодавства потребує, насамперед, досліджень сутності понять «ефективність законодавства», «оцінка ефективності законодавства» та інших похідних від них понять. Адже «зміст і обсяг дослідження залежить насамперед від того, яким чином інтерпретується поняття «ефективність законодавства».

Закон, будучи нормативно-правовим актом вищої юридичної сили, що врегульовує найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил і прийнятий в особливому порядку законодавчим органом, виступає в якості основи правового регулювання [1, с. 282]. Це дозволяє визначати закон як основний об'єкт, який обумовлює ефективність законодавства.

Обмеженість сфери регулювання законів «найважливішими суспільними відносинами» визначає ключову особливість ролі законів у якості об'єкту досліджень ефективності законодавства. Закони визначають загальну спрямованість правового регулювання. Разом з тим, в них нерідко зустрічаються норми, які не мають механізму своєї реалізації на рівні законів. Такий підхід до формування змісту законів викликаний здебільшого об'єктивними причинами. Основною з них є тривалість та складність законодавчого процесу, що унеможлиблює оперативне реагування на зміни в

суспільстві або усунення виявлених недоліків. До того ж, надмірна деталізація законів сприяє ускладненню їх застосування і приводить до надмірного навантаження на діяльність парламенту. Обмеження тлумачення законодавства виключно як сукупності законів звужує сферу дослідження і не дозволяє сформулювати цілісну картину про ефективність правового регулювання виокремлених суспільних відносин.

Для належного функціонування правової системи у відповідності до своєї компетенції органами державної влади приймаються нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення реалізації вимог законів. Введення таких нормативно-правових актів у дію уточнює зміст законодавчих вимог, розширює предметну сферу застосування законів. За відсутності відповідного закону підзаконні нормативно-правові акти можуть тимчасово визначати порядок регулювання окремих сфер суспільних відносин, заповнюючи таким чином правовий вакуум.

Саме тому належне функціонування законів неможливе поза системою законодавства. Проте потребує уточнення зміст поняття «законодавство» та визначення сукупності нормативно-правових актів, що до нього належать.

Власне термін «законодавство» застосовується в Конституції України, низці законів та підзаконних актів. Проте жоден з них не містить його чіткої дефініції. Це породжує проблему тлумачення і тривалі наукові дискусії. Пропонується «при визначенні його розуміння у застосуванні дотримуватися певних вимог: термін «законодавство» має вживатися в тому чи іншому нормативно-правовому акті однозначно; це єдине значення повинно бути загальноновизнаним; він має зберігати свій особливий зміст у кожному новому правовому акті».

Внаслідок тривалих дискусій у науковому товаристві закріпились три основні погляди на тлумачення поняття законодавства. У відповідності до першого – законодавство обмежується лише законами. Згідно з другим – до нього входять лише нормативно-правові акти вищих органів

державної влади (парламенту, президента й уряду). Третій передбачає віднесення до законодавства усіх нормативно-правових актів, прийнятих державними органами та органами місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень [2, с. 102]. На нашу думку, деталізація змісту законодавства нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування є надмірною через локальний характер їхньої дії.

Визначальним для тлумачення терміну «законодавство» є рішення Конституційного Суду України за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок, згідно якого «термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» [3]. Особливістю даного рішення є віднесення до категорії законодавства чинних, ратифікованих міжнародних договорів України. Важливість даного висновку обумовлюється характером суспільних відносин, що в межах розвитку інформаційного суспільства можуть мати транскордонний характер, а також прагненням України до наближення вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Саме тому ми вважаємо за доцільне підтримати дане розуміння терміну, незважаючи на те, що воно давалось винятково у контексті тлумачення Кодексу законів про працю України.

Поняття ефективності законодавства зустрічається в багатьох наукових працях різного галузевого спрямування. Проте власне питанням тлумачення ефективності в них приділялась здебільшого формальна увага. Як наслідок, в

наявному обсязі наукових робіт можна виокремити значну варіативність дефініцій та їх інтерпретацій, які застосовуються авторами в залежності від поставленої перед ними основної мети.

Для визначення поняття «ефективність законодавства» слід зрозуміти саме поняття ефективності і яким чином воно співвідноситься з правовою наукою.

Згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови, «ефективність – це характеристика якогонебудь об'єкта, що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості».

В.І. Нікітінський стверджує: «Якщо бажані соціальні цілі досягнуті завдяки дії конкретної правової норми, останню слід безумовно визнати ефективною». Таким чином пропонуючи відмовитися від врахування затрат на досягнення мети. В більш пізніх працях він коректує свою думку і пропонує трактувати поняття ефективності правового регулювання як «співвідношення між фактично досягнутим результатом і тою ціллю для досягнення якої були прийняті відповідні норми». З цього визначення можна зробити висновок, що автор не передбачає існування негативної ефективності. У найгіршому випадку, якщо ціль не буде досягнута, закон матиме нульову ефективність.

Дане визначення набуло найбільш широкого вжитку і зустрічається в різних варіаціях як вихідне в працях більшості дослідників, що зверталися до проблеми ефективності законодавства. Воно найбільш точно відповідає сутності поняття «ефективність» і виступає в ролі його ідеалізованої форми.

Основною проблемою зазначеного визначення є розмитість розуміння того, що необхідно вважати за досягнутий результат і мету, задля якої було прийнято відповідні правові норми. Сам автор так і не сформував цілісного їх означення. Оскільки згадані поняття можуть мати доволі широке тлумачення, то і власне ефективність законодавства може набувати різних форм.

Говорячи про співвідношення між результатами дії законодавства і його цілями, П.М. Рабінович зауважив, що «залишення без змін, закріплення існуючих суспільних відносин також може бути результатом дії закону (а іноді навіть його безпосередньою метою)» [4, с. 18]. Самим своїм існуванням з моменту свого оприлюднення закон здійснює вплив на суспільну свідомість, змінює її, спричиняє виховний ефект. А отже законів, які не мають жодного ефекту, не існує. При цьому не враховується складність встановлення наявності ефекту (чи успішно були закріплені існуючі суспільні відносини).

Іншим важливим зауваженням є те, що «цілі закону – це лише частина передбачених наслідків його здійснення. Для визначення ж реальної значущості закону слід брати до уваги не частину наслідків, а, по можливості, всі його результати» [4, с. 19]. Цієї ж думки дотримується швейцарський науковець Люціус Мадер [5]. Ефект від дії законодавства може проявлятися у різний спосіб: виникненні нових, зникненні чи незмінності суспільних явищ, поведінки чи навіть способу мислення людей тощо [6, с. 52]. Основним недоліком даного підходу є надзвичайна складність виокремлення результату впливу саме конкретних законодавчих актів, а не інших соціальних, економічних чи правових чинників, оскільки ми не передбачаємо їх виникнення. Тому, говорячи про ефективність законодавства, необхідно мати на увазі регулювання групи суспільних відносин, що окреслюють зону пошуку можливих результатів його дії.

Наслідком врахування зазначених зауважень є те, що визначаючи загальний ефект законодавства як суму всіх досягнутих позитивних і негативних наслідків його дії, ми можемо отримати від'ємне значення ефекту і, відповідно, негативну ефективність. Це дозволяє більш гнучко підходити до проблеми оцінки ефективності.

Окремо слід розглянути питання визначення мети законодавства. У вітчизняному законодавстві іноді

проблематично виділити мету і цілі законодавчих актів. Вони або не вказуються зовсім, або містять здебільшого декларативні положення, які не дозволяють в повній мірі конкретизувати цілі, на досягнення яких спрямована дія законодавчих актів. Таким чином, при дослідженні ефективності законодавства доводиться додатково аналізувати як самі акти, так і наявні їх тлумачення для формування цілісного уявлення про мету і завдання.

Враховуючи вищесказане, деякими авторами пропонуються альтернативні підходи до вибору показників, що можуть бути універсальнішою альтернативою меті законодавства. Так, С.В. Бобровник і Н.М. Оніщенко [7, с. 12] вважають, що при вивченні ефективності законодавства дуже важливо мати на увазі не цілі законодавства, а інтереси, аргументуючи це тим, що саме наявність інтересу у необхідності правового врегулювання відносин є основним фактором, який спонукає до прийняття законів і більш детально відображає істинні цілі і завдання реалізації законодавчих актів. При цьому саме поняття інтересу авторами визначається як залежність між необхідністю задовольняти потреби тих чи інших соціальних груп та можливістю задоволення цих потреб через їх діяльність. Цієї ж думки дотримується Г.В. Тимченко [8, с. 38], пропонуючи додатково поділяти інтереси на окремі види: публічні та приватні, індивідуальні та колективні, загальнодержавні та регіональні, народні та національні, української держави та суб'єктів міжнародних відносин. На нашу думку, такий підхід у повній мірі може бути застосований для встановлення «інструментальної» ефективності (абстрагованої теоретичної ефективності, що ґрунтується на ефективності дії механізму правового регулювання), оскільки інтерес, що розглядається, може мати і антисуспільну направленість, а отже і ефективність законодавчих актів як регуляторів суспільних потреб буде зі знаком мінус. Як слушно зауважив В.В. Головченко, «позитивна ефективність настає лише тоді, коли закон націлений на соціально корисні цілі та якщо самі

засоби досягнення цілі є законними» [9, с. 43]. Тому при використанні інтересу як об'єкту дослідження ефективності слід, в першу чергу, визначити характер інтересу та його відповідність потребам суспільства в цілому.

Враховуючи, що при здійсненні правового регулювання реалізуються та взаємодіють інтереси різних суб'єктів, при дослідженні ефективності законодавства доцільно розглядати їх у сукупності. Для цього запропоновано застосовувати поняття балансу інтересів як сукупності взаємодоповнюючих прав та обов'язків суб'єктів відносин, спрямованих на забезпечення взаємовигідної реалізації їхніх потреб. В такому випадку ефективність законодавства визначатиметься як рівень збалансованості інтересів суб'єктів відносин.

Важливу думку щодо розуміння поняття «ефективності законодавства» сформулював В.Ф. Сіренко, який вважає, що воно «є, по суті, мірилом можливостей держави впливати юридичними засобами на розвиток суспільних відносин» [10, с. 3], таким чином пропонуючи враховувати при аналізі ефективності не лише правові засоби, а й можливості держави по забезпеченню їх реалізації. Оскільки законодавчі акти приймаються переважно в тих випадках, коли вичерпуються або розбалансовуються методи соціальної саморегуляції, основний тягар за їх реалізацію покладається на органи державної влади. Відсутність дієвих механізмів і засобів впливу виступає в якості вирішального фактору в забезпеченості загальної ефективності законодавства.

Таким чином можна стверджувати, що поняття ефективності законодавства має широке теоретичне тлумачення і застосовується переважно для опису загальної концепції функціонування правової системи. Практичне застосування ефективності законодавства має місце здебільшого в межах нормотворчої та правозастосовної діяльності. Воно має на меті визначити засади та напрямки побудови гармонійного і ефективного законодавства шляхом забезпечення його цілісності і послідовності, а також встановлення відповідності поточним потребам суспільства.

З урахуванням вищесказаного, ефективність законодавства можливо також розглядати як міру досягнення суспільно корисних наслідків у відповідності до поставленої мети.

На сьогодні вивчення ефективності законодавства все більше переходить в площину емпірично-правового дослідження – оцінювання ефективності. В правовій науці періодично здійснюються спроби отримати оцінку ефективності законодавства в кількісному вираженні [11, с. 122]. Для отримання практично значимих результатів доцільно застосовувати формалізовані підходи, які дозволять узгодити різні елементи, що визначають ефективність та надають можливість застосовувати математичні методи аналізу і прогнозування досліджуваних явищ.

Термін «оцінка ефективності законодавства», незважаючи на частоту свого застосування, не має чіткого тлумачення. Аналіз наукових публікацій вказує на часте ототожнювання понять «ефективність законодавства» і «оцінка ефективності законодавства». Основною відмінністю між ними слугує те, що говорячи про оцінку ефективності, переважно застосовують різного роду формалізовані показники, які визначають той чи інший аспект реалізації законодавчих актів та дозволяють більш точно і деталізовано визначити ефективність. В.В. Головченко стверджує, що «оцінка ефективності законодавства – це не тільки характеристика якості і змісту самого закону, але передусім аналіз дієвості саме засобів, з допомогою яких реалізуються його положення і вимоги відповідно до цільового призначення нормативно-правового акту» [9, с. 44].

В наукових публікаціях можна зустріти ототожнення між оцінкою ефективності і оцінкою критеріїв ефективності. Воно не є об'єктивним в силу того, що критерії відображають лише певний аспект дії закону, а тому не можуть поодиноці служити для об'єктивної оцінки ефективності. Для цього слід застосовувати комплексні набори критеріїв.

Варто також відмітити, що в науковій літературі під терміном «оцінка ефективності законодавства» розуміються два явища:

1) процес аналізу законодавства або його частини з метою встановлення його ефективності;

2) результат вищезгаданого процесу, який може бути відображений як у вигляді твердження, яке встановлює рівень ефективності, так і у вигляді набору показників, які формують уявлення про ефективність законодавства та дозволяють визначити способи її підвищення.

Незважаючи на те, що термін «оцінка ефективності законодавства» успішно застосовується в обох випадках, ми вважаємо, що для забезпечення термінологічної визначеності доцільно їх розмежувати на:

– оцінювання ефективності законодавства – це сукупність дій уповноважених осіб спрямованих на аналіз ефективності законодавства;

– оцінка ефективності законодавства – результат оцінювання ефективності законодавства.

Перехід від дослідження показників забезпечення ефективності законодавства до оцінювання ефективності та необхідність задоволення різних потреб при його здійсненні призвів до виділення і розвитку окремих видів оцінки ефективності. Вони поділяються за спрямуванням ознак, які досліджуються при проведенні оцінювання.

Так, С.В. Бобровник і Н.М. Оніщенко визначають пріоритетними видами соціальну та юридичну ефективність [7, с. 14]. Такого поділу притримуються більшість науковців. А В.В. Геращенко стверджує, що об'єктивно і достовірно оцінити ефективність конкретної норми можна лише за умови, якщо враховуються засоби досягнення її цілей і соціальна корисність самої норми.

Погоджуючись з цими твердженнями і враховуючи, що ефективне законодавство можливе лише за умови здатності державного апарату, реалізуючи його положення, досягати

поставлених цілей, ми вважаємо за необхідне виокремлювати також і державно-регуляторну ефективність.

Таким чином отримуємо три види ефективності законодавства, що можуть бути оцінені:

- соціальну;
- юридичну;
- державно-регуляторну.

Ідеї оцінки соціальної ефективності законодавства набули широкого розповсюдження. Адже будь-який закон реалізується в межах конституційних положень, а Конституція України у статті 3 визначає людину вищою соціальною цінністю. Ключовим фактором в даному випадку визначено встановлення соціального ефекту від введення законодавчих актів у дію, можливості їх поліпшення і закріплення досягнутих позитивних результатів правовими методами. Доцільно відмітити, що дослідження даного підходу до оцінки ефективності набуло широкого розвитку в межах соціології права. Саме дослідники цього наукового напрямку є найбільшими прихильниками і пропагандистами оцінки соціальної ефективності законодавства як засобу оцінювання його ефективності в цілому. Дослідження соціальних характеристик суспільства для визначення впливу на нього законодавства дозволяє встановити не лише передбачувані, а й неочікувані ефекти від дії законодавства. Основними недоліками застосування даного підходу є висока складність проведення прикладного дослідження, його методологічного і ресурсного забезпечення.

Юридична оцінка ефективності здійснює акцент на якісних характеристиках права, законів, окремих норм [12]. В цьому випадку ефективність законодавства оцінюється з точки зору якості законодавчих актів, досконалості і узгодженості їх норм, здатності впливати на суспільні відносини. Н.А. Савінова стверджує, що «універсальним предметом для проведення моніторингу ефективності застосування законодавства є закони, аналіз яких демонструватиме як їх власну ефективність, так і ефективність законодавства у

досліджуваній сфері» [13, с. 10]. Оскільки оцінка юридичної ефективності законодавства враховує виключно особливості правових норм, то проведення дослідження в значній мірі спрощується за рахунок можливості застосування більш формалізованих показників, а отримана оцінка відзначатиметься точністю і незаангажованістю. При цьому передбачається, що «кожна норма переслідує соціально-позитивні цілі, при чому в кожному випадку кожна норма має оптимальну для даних соціальних умов і абсолютно точну з погляду прогнозованих і бажаних перспектив розвитку суспільства конкретну мету» [8, с. 36].

При оцінюванні державно-регуляторної ефективності законодавства необхідно враховувати соціально корисний характер результату дії законодавчих актів, матеріальні витрати людської енергії й часу для досягнення цілей [12]. Оцінка державно-регуляторної ефективності визначає співвідношення між соціальною користю закону і реальними затратами державного апарату на його реалізацію. Особлива увага в цьому випадку приділяється спроможності держави забезпечити реалізацію вимог законодавства. Такий підхід має особливо широке застосування при проведенні оцінювання ефективності законодавства на державне замовлення, оскільки оцінюванню підлягають виключно задекларовані в меті закону результати. Основний же акцент робиться на економічній ефективності реалізації законодавства. В законодавчій практиці найбільш спорідненим поняттям до оцінки державно-регуляторної ефективності слід вважати аналіз регуляторного впливу, проведення якого є обов'язковим у визначених законодавством випадках. Основною відмінністю між цими двома поняттями виступає те, що аналіз державно-регуляторної ефективності здійснюється у сфері регулювання господарських відносин і спрямований на визначення економічної доцільності введення правового регулювання. Державно-регуляторна ж ефективність охоплює більш широке коло відносин і визначає функціональні і правові

можливості державного апарату забезпечити виконання приписів законодавчих актів.

Говорячи про оцінку ефективності законодавства, не можна оминати увагою поділ підходів до її дослідження в залежності від стадії впровадження окремих законодавчих актів. Вони отримали назву перспективної і ретроспективної оцінки. Ретроспективна оцінка оперує реально існуючими фактами й розглядає законодавчі акти, які набули чинності. У такому випадку дослідник має можливість порівняти та проаналізувати наявні результати їх виконання. Перспективна (прогнозована) оцінка передбачає аналіз законодавчих актів на стадії їх розробки чи в процесі прийняття. Механізм здійснення перспективної оцінки доволі суттєво відрізняється від ретроспективної. В ній основний акцент робиться на оцінку юридичної ефективності, що базується на якості змісту самих нормативних актів. Регуляторна і соціальна ефективність визначаються за допомогою методів соціологічного прогнозування, а також експертних уявлень про систему і розвиток поточних суспільних відносин в досліджуваній сфері. В той час як ретроспективна оцінка зосереджена переважно на оцінці змін в суспільних відносинах, викликаних набуттям законодавчими актами чинності. Як наслідок, ключову роль відіграє оцінка соціальної ефективності.

Отримання чіткої оцінки ефективності законодавства можливе лише за умови коректного визначення показників, які відображають функціонування законодавства в залежності від очікуваних результатів і виду ефективності, що досліджується. Саме на визначення цих показників спрямована основна увага при підготовці до оцінювання.

На початковому етапі становлення теорії оцінки ефективності законодавства показники ефективності встановлювались виходячи безпосередньо з самого визначення ефективності законодавства. Проте при врахуванні видів ефективності такий підхід стає недоцільним.

Наступним кроком було визначення і аналіз окремих факторів, показників і явищ, що впливають на дію законодавства і формують результат його дії. Так, В.В. Лазарєв стверджує, що «фактори які тим чи іншим чном самим фактом свого існування впливають на правозастосовну діяльність ... можуть слугувати предметом аналізу в якості показників ефективності правозастосування». Він також визначає, що досліджуючи ефективність законодавства необхідно також враховувати сферу його дії. До характеризуючих ознак сфери дії законодавства відносяться:

- державний устрій: ефективність роботи державних установ;
- соціальна значимість закону;
- досконалість процесуальних норм, що забезпечують виконання закону;
- встановлення меж правозастосування;
- належність функціонування установ, що забезпечують виконання закону (комплектація необхідними кадрами тощо).

Таким чином ним було сформовано основні види показників, що застосовуються при дослідженні ефективності законодавства: показники ефективності і умови ефективності. Якщо умови ефективності застосовуються при здійсненні перспективної оцінки, то показники – для ретроспективної. Незважаючи на таке доволі чітке розмежування понятійного апарату, аналіз наукових праць показує, що воно пройшло поза увагою дослідників і не отримало свого закріплення в науковій спільноті. Натомість протягом тривалого часу можна було спостерігати паралельне застосування таких термінів, як «показник», «параметр», «критерій», «передумова», «індикатор» тощо для позначення схожих або ж і однакових за змістом понять. При цьому їх застосування здійснювалося на розсуд авторів, в залежності від їх власного бачення, розуміння і потреби, що призвело до доволі широкого кола тлумачень. Так, на думку В.В. Лапаєвої [14, с. 214], індикатором ефективності законодавства може

виступати міра конфліктності врегульованих законодавчими актами суспільних відносин, оскільки основним завданням правової системи є ефективно вирішувати конфлікти і тим самим понижувати рівень конфліктності соціальних відносин. С.С. Алексєєв визначає критерієм ефективності корисність правової норми: «корисність – це фактична ефективність правових норм з урахуванням затрачених матеріальних засобів, людської енергії, часу та інших показників, що визначають затрати на їх реалізацію».

З часом застосування терміну «критерій ефективності» при оцінюванні ефективності законодавства стало домінуючим, увібрало в себе усі інші визначення і весь спектр пов'язаних з ними напрацювань.

Об'єднання термінів мало своїм наслідком відсутність єдності в розумінні поняття «критерій ефективності». Так, на сьогоднішній день можна зустріти застосування доволі значної кількості визначень.

І.С. Самощенко, В.І. Нікітінський в якості такого критерію пропонують застосовувати показник частоти застосування законів, що оцінюються [15]. Окремі науковці закликають визначити критерієм ефективності співвідношення кількості правового застосування закону до протиправного. Такі підходи формулюються з уявлення, що ефективність законодавства визначається його впливом на правову поведінку громадян і можуть застосовуватись переважно до законодавства, для якого характерним є імперативний метод правового регулювання.

Інший підхід пропонують В.В. Касьянов і В.Н. Нечипуренко стверджуючи, що «критерієм ефективності тієї чи іншої правової норми слугує ступінь дієвості її практичної реалізації в діяльності правозастосовних органів». При цьому до уваги не береться виховний вплив законодавства.

П.М. Рабінович відмічає, що під критерієм ефективності правової норми може розумітись «здатність цих норм з найменшими витратами впливати позитивно на суспільні

відносини і на поведінку їх учасників» [4, с. 16], хоча таке визначення і може призвести до підміни поняття ефективності законодавства поняттям економності правового регулювання.

Всі ці підходи, незважаючи на широту свого застосування, мають один суттєвий недолік: вони розглядають ефективність закону доволі однобоко. Обравши один з підходів і використовуючи його, нам пропонується відмовитись від інших, принаймні в межах окремого оцінювання. А це призводить до зниження якості кінцевої оцінки. Іншою проблемою є відсутність системності, а отже складність застосування різних критеріїв при отриманні цілісної оцінки досліджуваного законодавства.

Кожен критерій відображає лише частину об'єктивної реальності. Якісне оцінювання ефективності є складним процесом, що потребує дослідження і консолідації багатьох показників, врахування особливостей застосування законодавства і формування належних висновків в межах єдиної системи дослідження.

Для здійснення якісного і всебічного оцінювання ефективності законодавства за допомогою критеріїв ефективності необхідно чітко зрозуміти, що вони собою являють, для чого і яким чином вони можуть бути застосовані.

Критерій (лат. *criterium*) – це мірило, підстава до оцінки, визначення або класифікації чого-небудь.

Таким чином, критерій ефективності – це мірило оцінки ефективності дії, явища. Дане визначення є доволі узагальненим і підлягає уточненню для подальшого застосування, оскільки в такій формі під поняття критерію можуть підлягати практично будь-які елементи суспільної діяльності.

Прийнявши визначення ефективності як «ступінь досягнення поставленої мети» і врахувавши, що мета законодавчого акту формулюється, виходячи із суспільних і державних потреб, які мають бути вирішені введенням

законодавчих актів в дію, визначення критерію ефективності трансформується в «мірило забезпечення суспільних і державних потреб внаслідок дії закону».

При цьому бажано врахувати думку П.М. Рабіновича, який зазначив: «ефективність правотворчості забезпечується:

- ефективністю самого «матеріального» закону (нормативно-правового акту);
- ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування закону» [4, с. 20].

Отже, під визначення критерію ефективності має підпадати не лише оцінювання суспільних і державних потреб, а й оцінювання змісту (тексту) законодавчих актів. Врахувавши все вищесказане, можна сформулювати наступне визначення: критерій ефективності законодавства – це мірило впливу законодавства на правовідносини і забезпечення ним суспільних потреб.

На основі даної дефініції і з урахуванням видів ефективності можна припустити, що кожному з них відповідатиме своя група критеріїв:

- критерії соціальної ефективності;
- критерії державно-регуляторної ефективності;
- критерії юридичної ефективності.

Французький дослідник Ж. Карбоньє вважає, що неефективність правової норми, з точки зору соціології права, являє собою набагато більший інтерес, ніж її ефективність, оскільки саме неефективність законодавства вказує на його вразливі місця і дозволяє їх усунути. Таким чином, при виборі критеріїв ефективності для оцінювання конкретного законодавчого акту слід обирати не лише ті, які прогнозовано покажуть хороший позитивний результат, а в першу чергу слід звернути увагу на ті, що відображають можливі слабкості та негативні наслідки.

На основі запропонованого визначення можна сформулювати доволі широкий спектр різноманітних критеріїв, що в результаті призведе до втрати їхньої фактичної значущості для проведення оцінювання ефективності окремого

законодавчого акту. Для уникнення цього доцільно скористатись запропонованою В.В. Головченко ідеєю розподілу критеріїв на більш конкретні операціональні визначення: критеріїв-еталонів і критеріїв-ознак. Критерій-еталон формується, виходячи з цілей закону. А «критерій-ознака – це операційне означення, яке доповнюється або конкретизується за допомогою показників, завдяки чому процес дії закону і результат цієї дії можна спостерігати і вимірювати» [9, с. 35-36]. Такий розподіл дозволяє здійснювати оцінку на більш якісному рівні і з застосуванням кількісних показників. Виходячи із зазначеного, формування критеріїв необхідно здійснювати таким чином, щоб вони охоплювали найбільш загальні аспекти правового регулювання, а також забезпечували оцінку найбільш критичних напрямків застосування законодавства. Інші ж елементи, що не відповідатимуть даній вимозі, мусять служити для обчислення чи уточнення власне критеріїв. Для їх організації доцільно застосувати ієрархічну систему, в якій критерії ефективності займатимуть вищий щабель, а допоміжні показники – нижчі.

Вартує відмітити, що розвиток ідеї такого розподілу може дозволити об'єднати в єдину систему критерії ефективності й умови ефективності, а також застосовувати в процесі оцінки значно більшу кількість показників і врахувати взаємну кореляцію окремих критеріїв.

1.2. Особливості законодавства в інформаційній сфері як чинники впливу на ефективність законодавства України

Інформація пронизує навколишній світ. Ми постійно зіштовхуємося з нею, споживаємо, продукуємо чи розповсюджуємо. Інформація є неодмінною складовою усіх без виключення відносин, адже відносини передбачають взаємодію двох або більше суб'єктів, а будь-яка взаємодія породжує інформаційний обмін.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) сприяв спрощенню виконання багатьох функцій в різних сферах життєдіяльності, забезпечив можливість широкого розповсюдження і впровадження ІКТ в процесах прийняття рішень і виробництва. Автоматизація процесів і взаємна інтеграція інформаційних систем, розвиток систем зв'язку та мініатюризація комп'ютерів сприяли підвищенню їх мобільності й спричинили бум в зростанні інформаційних потоків. Виник і набув широкого застосування термін «споживання інформації». По даним Cisco, у 2015 р. на кожного жителя Землі припадало 9,9 ГБ Інтернет-трафіку в місяць, і це при тому, що доступ до всесвітньої мережі мало лише 40% населення Землі [16].

До недавнього часу інформації у суспільних відносинах відводилась переважно допоміжна роль і вона рідко ставала самостійним об'єктом правовідносин. На сьогодні інформаційні технології інтегровані в багато сфер діяльності людини. Водночас необхідність їх підтримки і розвитку породила цілий сектор відносин, де інформація виступає безпосереднім об'єктом. І цей сектор стрімко розвивається. Так, в Україні частка ринку інформаційних технологій становила 1,28% ВВП в 2013 р. [17] і показувала щорічне зростання на 25%, а в 2015 р. доходи від їх експорту становили 17% від загального обсягу експорту України [18]. Зростання ролі інформації та інформаційних технологій в житті суспільства має наслідком збільшення обсягів інформаційних відносин, а також значимості їх нормативно-правового забезпечення.

У науковій літературі для позначення сукупності нормативно-правових актів, які становлять основу правового забезпечення суспільних відносин в інформаційній сфері, часто застосовують поняття «інформаційне законодавство». Проте дане поняття не має чіткої нормативної дефініції і залишається дискусійним за своїм змістом. Водночас в різних законодавчих актах зустрічаються поняття, що можуть бути віднесені до інформаційного законодавства як складові

частини. Наприклад, «законодавство про інформацію» (Закон України «Про інформацію»), «законодавство про Національну програму інформатизації» (Закон України «Про Національну програму інформатизації»), «законодавство України про державну таємницю» (Закон України «Про державну таємницю») та інші.

Слід врахувати, що за даними Науково-дослідного інституту інформації і права Національної академії правових наук України станом на 2008 р. (останнє фундаментальне дослідження цих питань) інформаційні відносини врегульовували понад 260 законів України, 295 постанов Верховної Ради України, 380 указів та 90 розпоряджень Президента України, 1160 постанов та 210 розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також 1500 нормативних актів міністерств і відомств України [19, с.480]. На сьогодні їхня кількість продовжує зростати. Питання про ефективність правового регулювання інформаційних відносин даним масивом законодавчих актів вже тоді викликало дискусії в наукових колах. Проте слід пам'ятати, що вплив різних груп нормативно-правових актів на ефективність законодавства різний. Відсутність єдності в тлумаченні поняття «інформаційне законодавство» породжує також низку правових колізій (суперечностей в законодавчих нормах).

Враховуючи наведені факти, дослідження змісту поняття інформаційного законодавства та його впливу на ефективність законодавства України у першу чергу потребує розкриття категорій, що визначають його сутність.

Основною категорією, яка обумовлює зміст поняття «інформаційне законодавство», є тлумачення поняття інформаційної сфери. Воно має вагоме значення для дослідження не лише з гносеологічної точки зору, а й сприяє виокремленню суспільних відносин, що в ній відбуваються, встановленню їхніх особливостей, визначенню змісту і спрямування законодавчого забезпечення.

Інформаційна сфера охоплює практично усі види суспільних відносин і особливе місце в ній займають

відносини щодо інформації. Проблему конкретизації поняття інформаційної сфери з правової точки зору розглянуто в працях багатьох науковців, які досліджували питання правового забезпечення інформаційних відносин. Ними було сформульовано значний масив напрацювань і підходів до визначення даного поняття. Однак, враховуючи об'ємність і комплексність суспільних відносин, які опосередковано чи безпосередньо передбачають здійснення інформаційної діяльності, досі відбуваються дискусії щодо розкриття змісту інформаційної сфери і, як наслідок, визначення її загальноприйнятої дефініції.

Поняття інформаційної сфери не має нормативного закріплення в українському законодавстві [20, с. 239]. Проте воно знайшло своє відображення в законодавстві Російської Федерації, де визначається як «сукупність інформації, об'єктів інформатизації, інформаційних систем, сайтів у інформаційно-телекомунікаційній мережі «Інтернет», мереж зв'язку, інформаційних технологій, суб'єктів, діяльність яких пов'язана з формуванням і обробкою інформації, розвитком і використанням названих технологій, забезпеченням інформаційної безпеки, а також сукупність механізмів регулювання відповідних суспільних відносин».

Словник термінів інформаційного права визначає інформаційну сферу як «сферу економіки, що займається виробництвом, обробкою, зберіганням і розповсюдженням інформації (цифрова дистрибуція) і знань. Сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, яка збирає, формує, розповсюджує і використовує інформацію, а також системи регулювання суспільних відносин, які при цьому виникають» [21, с. 76]. При цьому поєднуються економічна і правова складові інформаційної сфери.

Варто відмітити думку В.А. Копилова, який тлумачить інформаційну сферу як «системоутворююче середовище, в межах якого виникає і реалізується вся сукупність суспільних відносин, названих інформаційними». Власне інформаційні відносини визначаються як «виокремлена, однорідна група

суспільних відносин, які виникають при обігу інформації в інформаційній сфері в результаті здійснення інформаційних процесів у ході реалізації кожним інформаційних прав і свобод, а також при виконанні обов'язків органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення гарантій інформаційних прав і свобод» [32, с. 99].

А.В. Логінов розглядає інформаційну сферу як «єдиний інформаційний простір, який формується державними органами, громадськими, політичними та суспільними організаціями, а також громадянами, і функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних та моральних засад, з урахуванням вимог та завдань національної інформаційної безпеки України» [22, с. 23]. Таким чином, автор визначає інформаційну сферу як частину інформаційного простору, яка уточнює його суб'єктний склад і принципи функціонування. Управлінська ж функція держави вбачається у першу чергу в нагляді за дотриманням вимог інформаційної безпеки. Такий підхід можна було б підтримати за умов ідеалізованого суспільства, де розвинені механізми суспільної саморегуляції забезпечують належне дотримання суб'єктами відносин суспільно-визначених правил поведінки, а держава підтримує функціонування правової системи і гарантує інформаційну безпеку в найбільш широкому їх тлумаченні. Проте наявні реалії свідчать про намагання державних структур забезпечити собі домінуючу роль в регулюванні різних сфер суспільних відносин, в тому числі інформаційної. Це особливо притаманно Україні, незважаючи на наявні спроби сформувати і розвинути засади залучення ширших верств населення до здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства.

А.І. Рожкова запропонувала визначати інформаційну сферу як «особливу область правового регулювання, утворену сукупністю інформації, інформаційної інфраструктури та інформаційних правовідносин». Дане визначення повною мірою відображає суто правовий погляд

на проблему визначення інформаційної сфери, відносячи до неї лише ті елементи, існування та функціонування яких підлягає регулюванню за допомогою права. Застосування визначення в такому вигляді доцільне скоріше для розгляду і аналізу конкретних правовідносин або нормативно-правових актів інформаційного права, аніж при проведенні комплексних досліджень.

На нашу думку, найбільш деталізоване і збалансоване тлумачення інформаційної сфери надав О.А. Баранов. Воно увібрало в себе значний масив наукових поглядів, визначаючи об'єкти, суб'єкти і їх діяльність в означеній сфері. «Інформаційна сфера – сукупність інформації та інформаційних ресурсів, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють оборот інформації, тобто її створення, поширення, зберігання, використання та знищення, та забезпечують цей оборот, суспільних відносин, які при цьому виникають, системи її правового забезпечення, а також інституційної системи державного управління та регулювання цієї сфери» [23, с. 21]. Дане визначення описує досліджувану сферу достатньо широко, водночас даючи уявлення про її складові частини. Його важливим наслідком є виокремлення в інформаційній сфері елементів, що мають суспільний, правовий та управлінський характер. Іншим наслідком є включення до її змісту системи регулювання. Такий підхід по своїй суті дозволяє розглядати інформаційну сферу як виокремлену і відносно замкнуту систему. Окремо необхідно відмітити, що інформаційний супровід законодавчої та правозастосовної діяльності відіграє важливу роль у функціонуванні правової системи держави. Оскільки вони відносяться до інформаційної сфери, то можна стверджувати, що інформаційна сфера здійснює вплив на усю сукупність правовідносин. Це підтверджує її глобальний характер.

Резюмуючи розглянуті уявлення і міркування, можна стверджувати, що в якості предмету законодавчого регулювання інформаційну сферу доцільно розглядати як

сукупність суспільних відносин, спрямованих на реалізацію інформаційних прав і свобод та задоволення інформаційних інтересів суб'єктів відносин шляхом здійснення обігу інформації, використання інформаційних технологій та інформаційної інфраструктури, а також включає здійснення державного управління цими відносинами.

Таке тлумачення інформаційної сфери корелюється із затвердженим наказом Міністерства юстиції України № 43/5 від 2 червня 2004 р. Класифікатором галузей законодавства України. Де «з метою забезпечення виконання завдань з організації та ведення еталонної бази даних правової інформації, необхідної для формування правової політики, підвищення ефективності правового регулювання, реалізації програм законопроектних робіт, забезпечення правової реформи в Україні, вдосконалення обліку актів законодавства, а також забезпечення автоматизованого обміну правовою інформацією» виділяється галузь законодавства, що регулює суспільні відносини, пов'язані із зв'язком, інформацією та інформатизацією.

Розкриттю змісту і спрямованості законодавства в інформаційній сфері сприяє тлумачення поняття інформаційного права. Воно виступає проміжною ланкою між суспільними відносинами та конкретними законодавчими актами, оскільки юридична категорія «інформаційне право» може розглядатися в кількох аспектах: «як галузь суспільних відносин і як інституція в юридичній науці» [24, с. 23].

Описуючи поняття інформаційного права, В.А. Копилов розглядає його як систему правових норм, які регулюють відносини в інформаційній сфері суспільства і його частинах. Слід зауважити, що не всі відносини в інформаційній сфері врегульовуються нормами інформаційного права, що обумовлено як природою самих відносин, так і особливостями побудови правової системи держави.

Водночас Л.П. Коваленко визначає інформаційне право як «систему соціальних норм і відносин, що охороняються державою і виникають в інформаційній сфері – сфері

створення, перетворення й використання інформації. Основний предмет правового регулювання – це інформаційні відносини, тобто відносини, що виникають при здійсненні інформаційних процесів – процесів створення, збору, опрацювання, зберігання, пошуку, поширення і використання інформації» [25, с. 22]. Таким чином трактування змісту інформаційного права зводиться до його соціального змісту. Проте не всі відносини, що виникають в інформаційній сфері та підлягають регулюванню інформаційним законодавством, мають соціальне спрямування.

К.І. Беляков, надаючи визначення інформаційного права, відмітив, що це «сукупність доктринальних положень юридичної науки і правових норм, що утворюють самостійний масив національного законодавства» [26, с. 146]. І.Л. Бачило пропонував розширити дане визначення нормами міжнародного права, а також «станом правової свідомості суб'єктів права в галузі інформаційної діяльності й відносинами, пов'язаними з інформаційними ресурсами, функціонуванням інформаційних систем і мереж в умовах застосування сучасних інформаційних технологій, спрямованих на забезпечення безпечного задоволення інформаційних потреб громадян, організацій, держави й суспільства в цілому, забезпечення адекватної реакції юридичної системи на порушення встановлених законодавством правил у галузі інформації й інформатизації» [44, с. 14]. В умовах глобалізації і збільшення об'ємів транскордонної передачі інформації розмиваються межі національної і світової інформаційної сфери. Тому міжнародна взаємодія відіграє особливо важливу роль у їх регулюванні.

Характерним слід вважати визначення щодо виокремлення інформаційного права в якості нової комплексної галузі права, що відноситься до системи публічного права, та вивчає інформаційні відносини, суб'єкти інформаційних відносин і правовий режим інформаційних процесів, що протікають у суспільстві, яке знайшло своє відображення в працях

І.В. Арістової [27], Ю.П. Буріло [28], С.І. Лопатіна [29] та інших. До цієї галузі права Ю.О. Тіхоміров відносить комплекс специфічних правових питань: «інформаційні відносини як предмет правового регулювання, суб'єкти інформаційно-правових відносин, правовий механізм отримання, передавання, зберігання і використання інформації, юридичні режими інформації різного змісту, користування банками і базами даних, інформаційні правопорушення, відповідальність».

Погоджуємось з думкою В.М. Брижка, який у своїй монографії пропонує виходити з того, що «інформаційне право – це нова юридична галузь у складі загальної системи права держави, яка спрямована на упорядкування інформаційних відносин та інформаційної діяльності в суспільстві» [30, с. 79].

Таким чином, можна стверджувати про необхідність розгляду інформаційного права як виокремленої галузі права. Водночас постає питання про виділення й конкретизацію сукупності відносин, на які розповсюджується дія інформаційного права. Інформаційна складова присутня практично у всіх суспільних відносинах, проте не варто відносити усе, що пов'язано з інформацією, до сфери регулювання інформаційним правом. Слід погодитись з В.І. Лапіним, який пропонує застосовувати концепцію інформаційного права лише до тих відносин, де інформація чи інформаційний процес є самоціллю, а не виключно засобом досягнення результату. Такий підхід дозволяє більш чітко окреслити сферу дії інформаційного права, проте породжує питання про місце в ньому комплексних відносин.

Враховуючи це, до аспектів, які визначають особливості інформаційного законодавства також слід віднести спрямованість інтересів суб'єктів правовідносин й особливості механізмів правового регулювання в інформаційній сфері.

У вузькому сенсі інтерес переважно розглядається в якості об'єкту правовідносин, реалізація якого забезпечується

правовими засобами. Тобто мова ведеться про інтерес, який знайшов своє відображення та закріплення в системі законодавства [31, с. 78]. Р.Е. Гукасян зауважував, що «правова наука недооцінила роль у праві особистих інтересів, у той час як у механізмі правового регулювання керівне місце належить їм, оскільки правове регулювання в усіх випадках має бути орієнтованим у кінцевому рахунку на особисті інтереси».

За своїм змістом Р.А. Майданик розрізняє публічні та приватні інтереси як інтереси держави та інтереси суспільства з одного боку та інтереси окремих приватних осіб – з іншого. Він також виокремлює «суспільний інтерес, який являє собою гармонізований інтерес публічних та приватних партнерів, і може кваліфікуватися як суспільна користь, соціальний ефект від здійснення партнерства в будь-якій сфері права» [32].

Розглядаючи інтерес як умову формування системи законодавства, пропонується його визначати як цілісну сукупність особистих та колективних, матеріальних і нематеріальних потреб суб'єктів права, які виступають підставою для виникнення, здійснення і припинення суспільних відносин. В інформаційній сфері інтерес спрямований на забезпечення інформаційних прав і потреб. Зокрема гарантування інформаційних прав і свобод (в тому числі на знання, комунікацію), забезпечення інформаційної безпеки, доступність інформаційної інфраструктури і суспільно важливої інформації тощо.

Як вірно зазначає В.А. Копилов, «повнота правового регулювання інформаційних відносин в інформаційній сфері може бути досягнута лише в тому випадку, якщо сукупність інформаційно-правових норм актів інформаційного законодавства «перекриє» всю множинність відносин матриці інформаційних правовідносин стосовно всіх можливих об'єктів інформаційних правовідносин і суб'єктів, які діють в інформаційній сфері» [51, с. 141-142]. Враховуючи, що інформаційна сфера охоплює значний масив суспільних

відносин, то сфера інформаційних інтересів також буде доволі широкою.

Для аналізу і визначення особливостей механізмів правового регулювання в інформаційній сфері необхідно розглянути усю сукупність законодавчих актів, які визначають порядок здійснення інформаційних правовідносин. Водночас слід пам'ятати, що не всі суспільні відносини в інформаційній сфері можуть бути віднесені до інформаційних правовідносин. За відсутності кодифікованого акту чи нормативно-затвердженої концепції систематизації інформаційного законодавства питання визначеності механізмів правового регулювання в інформаційній сфері залишається предметом наукових дискусій.

Інформаційний інтерес охоплює значне коло відносин, в тому числі тих, які підлягають правовому врегулюванню іншими галузями права. Формування механізму правового регулювання за таких умов веде до необхідності врахування і узгодження інтересів різного спрямування.

Історично частина відносин, які сьогодні відносять до інформаційного права, розвивалась в межах інших галузей із застосуванням цілісних механізмів регулювання. Особливістю інформаційних відносин є те, що вони можуть реалізовуватись у сукупності з іншими відносинами, бути їх частиною [33, с. 21]. Через це механізм правового регулювання в інформаційній сфері здебільшого носить міжгалузевий характер і розвивається не лише у відповідності до інформаційного права, а й інших галузей права. Він покликаний забезпечувати належний супровід обороту інформації за різного спрямування суспільних відносин.

З вищесказаного випливає неможливість застосування єдиного механізму для регулювання усієї сукупності відносин в інформаційній сфері. За відсутності інформаційного кодексу проблема формування механізмів правового регулювання інформаційних відносин вирішувалась шляхом прийняття законодавчих актів, які погоджували вимоги інформаційного законодавства з наявними механізмами

правового регулювання. Внаслідок цього було сформовано значний масив нормативно-правових актів в інформаційній сфері, а також забезпечено різноманіття механізмів правового регулювання. Це дає підстави стверджувати, що порядок і засади правового регулювання в інформаційній сфері можуть суттєво відрізнятись в залежності від предмету регулювання, що додатково підтверджує комплексну природу інформаційного права.

Слід також звернути увагу на Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», в якому визначені основні напрямки та принципи розвитку інформаційного законодавства. Зокрема, в п.2 частини 3 зазначено: «при створенні інформаційного законодавства слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування ІКТ; недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації; гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства» [34]. Водночас, нижче в тому ж пункті згадується необхідність зміни законодавства з питань інформатизації. З чого можна зробити висновок, що законотворець диференціює інформаційне законодавство в межах галузі як таке, що орієнтоване виключно на забезпечення суспільних відносин щодо інформації. Отже, ним не передбачається охоплення усієї сукупності суспільних відносин, що належать до інформаційної сфери. У зв'язку з чим ми не можемо повною мірою погодитись з визначенням В.А. Ліпкана, який

пропонував під інформаційним законодавством України розуміти «систему законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також підзаконних нормативно-правових актів України, прийнятих відповідно до Конституції України, що регулюють суспільні відносини у сфері інформації» [2, с. 104].

Враховуючи вищезазначене, видається доцільним розмежовувати поняття «інформаційне законодавство» та «законодавство в інформаційній сфері» і розглядати їх як відношення частини до цілого. У відповідності до чого можна сформулювати такі дефініції:

– інформаційне законодавство – це сукупність законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанов Верховної Ради України, указів Президента України, декретів і постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, що врегульовує відносини щодо інформаційної діяльності.

– законодавство в інформаційній сфері – це сукупність актів інформаційного законодавства, а також законодавчих актів інших галузей права, які врегульовують відносини щодо інформації та її обігу, а також технологічного й інфраструктурного забезпечення такого обігу.

За своїм змістом інформаційне законодавство є «комплексним міжгалузевим правовим явищем, що складається з приписів приватно-правового та публічно-правового характеру, об'єднаних таким предметом правового регулювання, як суспільні відносини, які формуються у сфері інформаційної діяльності суб'єктів інформаційних відносин» [34, с. 91]. Схожої думки щодо предмету правового регулювання інформаційного законодавства дотримуються О.А. Городов, В.А. Копилов, А.А. Письменицький [36].

По відношенню законодавства в інформаційній сфері І.Л. Бачило і О.А. Городов відмічають ключову особливість,

що предметом його правового регулювання є суспільні відносини, пов'язані з забезпеченням інформаційних прав не лише в частині здійснення обігу інформації, а й забезпечення власне самого обігу. Розвиваючи дану думку, О.А. Баранов пропонує розділяти предметну сферу «на:

- власне інформаційні відносини – це суспільні відносини, які мають місце в процесі створення, поширення, використання, зберігання та знищення (утилізації) інформації;

- інформаційно-інфраструктурні відносини – це суспільні відносини, які мають місце в процесі забезпечення обороту інформації, тобто пов'язані з функціонуванням суб'єктів інформаційної інфраструктури, із наданням інформаційних послуг і виконанням робіт в інформаційній сфері, із виробництвом і використанням інформаційних технологій і ресурсів, із використанням обмежених ресурсів, із забезпеченням інформаційної безпеки» [23, с. 126].

Підтримуючи таку концепцію, слід враховувати, що п.2 ст. 23 Закону України «Про інформацію» відносить інформаційні послуги та інформаційні продукти до сфери регулювання цивільним законодавством України. Це обґрунтовує особливість законодавства в інформаційній сфері, яка полягає в тому, що відносини щодо здійснення чи забезпечення обороту інформації можуть виникати в межах комплексних відносин іншого галузевого спрямування, бути їх невід'ємною частиною. Звичною практикою є врегулювання таких відносин законодавством, що відповідає основному предмету регулювання законодавства в інформаційній сфері. Як наслідок, можливо виділити в межах інформаційної сфери суспільні відносини кримінально-правового (інформаційна безпека держави і особи), адміністративно-правового (інформаційний обмін з органами державної влади), цивільно-правового (авторське та патентне право) та іншого характеру. Водночас можна вести мову про виокремлення в таких відносинах інформаційної складової та

встановлення пріоритетності її регулювання нормами інформаційного права.

Враховуючи об'ємність предмету правового регулювання законодавства в інформаційній сфері, вагому роль при визначенні його особливостей відіграє об'єкт правовідносин. Для законодавства в інформаційній сфері, як частини інформаційного права, характерна множинність об'єкту. В наукових працях можна виділити три основні тлумачення об'єкту інформаційного права:

- матеріальні, духовні та інші соціальні блага, явища і процеси, з приводу яких суб'єкти інформаційного права вступають в інформаційно-правові відносини і, що є предметом їх інтересів, прав і обов'язків;

- поведінка його суб'єктів, спрямована на досягнення певних юридичних наслідків;

- інформаційно-правовий режим і пов'язана з ним інформаційна діяльність в інформаційній сфері [37].

Узагальнюючи наявні уявлення про об'єкт інформаційного права, слід відмітити, що інформація в тому чи іншому вигляді формує цільову направленість будь-яких інформаційних правовідносин. На сьогодні питання щодо загального визначення змісту поняття «інформація» залишаються відкритими [38, с. 45] та дискусійними [39, с. 6]. Власне інформація являє собою доволі абстрактне поняття, яке конкретизується в залежності від сфери застосування [40, с. 144]. Виходячи з етимології інформації (лат. *Informatio*), її можна розглядати як відомості про навколишній світ, події, явища. Наявні визначення інформації формуються у відповідності до сфери свого застосування і відображають притаманні цій сфері характеристики. Нормативно закріплене визначення інформації як «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» не розкриває її особливостей у повній мірі.

В інформаційній сфері інформація може суттєво розрізнятися за змістом, видом, формою представлення,

спрямуванням, доступністю тощо. В залежності від особливостей інформації буде змінюватись і механізм правового регулювання суспільних відносин щодо неї [41, с. 7]. Необхідно враховувати, що здійснення обороту інформації опосередковано є також кінцевою метою інформаційно-інфраструктурних правовідносин. Зважаючи на дані міркування та сутність поняття «інформація», запропоновано уточнювати її через систему атрибутів, що сприятиме підвищенню точності визначення об'єкту відносин.

Оскільки атрибути інформації мають не лише визначати її як об'єкт правовідносин, а й слугувати для уточнення предмету регулювання, то вони мають відображати місце інформації в конкретних відносинах. Виходячи з чого до атрибутів інформації можна віднести:

- вид інформації – встановлює змістове спрямування інформації, ототожнюється з визначеними в Законі України «Про інформацію»;

- тип інформації – встановлює спосіб фіксації інформації (документ, електронне повідомлення, аудіо-запис тощо);

- конфіденційність – визначає правовий статус інформації (відкрита, інформація про особу, державна таємниця тощо);

- цільова належність – визначає місце інформації в суспільних відносинах (двостороння доступність інформації для усіх сторін відносин (інформаційні), одностороння доступність – коли інформація доступна для обмеженого кола суб'єктів (інформаційно-інфраструктурні відносини));

- доступність – визначає механізм доступу до інформації (вільний, за зверненням тощо);

- направленість – встановлює коло суб'єктів призначення (персональна, колективна, масова);

- галузева спрямованість – визначає спрямованість інформації як об'єкту регулювання галузей права.

У сукупності з предметом права об'єкт відносин визначає коректність заявленої мети та цілей правового регулювання, встановлює сукупність інформаційних інтересів і, як

наслідок, слугує умовою визначення відповідності механізму правового регулювання.

Враховувши вищесказане, вважаємо за доцільне уточнити тлумачення законодавства в інформаційній сфері як законодавства, що врегульовує суспільні відносини, які виникають в інформаційній сфері й метою яких є здійснення та/або забезпечення обігу інформації.

Правові норми, що врегульовують обіг інформації як частину суспільних відносин іншого галузевого спрямування, не відносяться до інформаційного законодавства. Проте у сукупності з ним вони формують законодавство в інформаційній сфері.

Інформаційне законодавство становить основу законодавства в інформаційній сфері. Воно визначає порядок та механізм регулювання інформаційних правовідносин в різних галузях права.

Відсутність чіткого і послідовного підходу до створення інформаційних законодавчих актів призвела до утворення значного кола проблем правового врегулювання інформаційних правовідносин. Вони мають суттєвий вплив на ефективність як інформаційного законодавства, так і законодавства України в цілому.

Значний обсяг інформаційного законодавства та відсутність в ньому чіткої нормативно-вивіреної єдності ускладнює пошук відповідних правових норм, що покликані врегульовувати конкретні суспільні відносини. Дана причина призводить до правових колізій при тлумаченні та застосуванні правових норм на практиці. Ситуація ускладнюється через неузгодженість окремих законодавчих актів з раніше прийнятими, а також відсутністю належних зв'язків між інформаційним та іншим галузевим законодавством. Це призводить до помилок при виборі процесуальних механізмів регулювання інформаційних відносин.

Зважаючи на динаміку розвитку інформаційної сфери, врегулювання окремих груп суспільних відносин відбувалося

на рівні підзаконних нормативно-правових актів, з перспективою їх подальшого закріплення на рівні законів [42]. Проте в частині випадків таке закріплення так і не відбулося. Як наслідок виникає розбіжність в розумінні структури інформаційного законодавства. На практиці це призводить до того, що виникають колізії правозастосування, в яких вимоги підзаконного акту можуть ставитись у домінуюче положення над вимогами закону через свою більшу деталізацію та змістову відповідність.

Різні закони та підзаконні акти, що регулюють інформаційні відносини приймались в різний час та без належного узгодження понятійного апарату. «Термінологічні розбіжності, різне тлумачення однакових за назвою та формою визначень призводить до варіантного розуміння та застосування норм на практиці. Найбільш важливі терміни, які передбачають тільки одне визначення, мають різні визначення в різних нормативних актах. До них відносяться «документ», «документована інформація», «інтелектуальна власність», «автоматизована система», «система інформаційних відносин» та деякі інші» [43, с. 38]. Відсутність термінологічної єдності проковує не лише колізії правозастосування, а й недобросовісну маніпуляцію. У сукупності з вищеназваними особливостями інформаційного законодавства це призводить до зловживань та протиправних діянь.

Як слушно зауважила Ю.Є. Максименко: «характерною рисою національного інформаційного законодавства є декларативність значного масиву норм без указівок на шляхи їх реалізації» [44, с. 143]. Відсутність чіткого механізму реалізації вимог окремих актів інформаційного законодавства призводить до нівелювання їх змісту. Декларативність правових норм знижує рівень правореалізації законодавчих актів, та, як наслідок, ефективність інформаційного законодавства в цілому.

Іншою характерною рисою інформаційного законодавства є відсутність чітко визначеного складу багатьох

правопорушень та єдиного механізму притягнення до відповідальності. На сьогодні в інформаційному законодавстві визначається можливість притягнення до адміністративної, цивільної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері. Для інформаційного права притаманне розділення елементів механізму притягнення до відповідальності між різними правовими нормами. Так, матеріальні норми, які визначають обсяг і спрямування правомірної поведінки, містяться здебільшого в інформаційному законодавстві. У той час як регламентація і визначення процесуальних норм притягнення до відповідальності за правопорушення покладена на законодавство відповідних галузей. В.А. Ліпкан також відмічає, що «відсутні напрацювання щодо таких актуальних питань, як: інформаційні конфлікти, інформаційно-правовий компроміс, інформаційно-правова відповідальність, інформаційна деліктологія, інформаційна функція держави тощо. Це призводить до штучних колізій і нівелюється принцип невідворотності покарання за вчинене правопорушення» [45, с. 127].

Зазначені особливості мають визначальний вплив на ефективність не лише інформаційного законодавства, а й законодавства України в цілому.

Окремо слід відмітити вплив ефективності законодавства, що врегульовує інформаційний супровід правозастосування. Усунення бюрократизації та зниження рівня корупціогенності в межах інформаційної діяльності правохоронних органів та органів державної влади перебуває у залежності від ефективності відповідного інформаційного законодавства і впливає на ефективність реалізації вимог законодавства в цілому.

Водночас слід відмітити проблему імплементації та погодження положень норм інформаційного законодавства з системою законодавства України. Вона спровокована неналежним рівнем реалізації процедури введення закону в дію притаманну правовій системі України [46, с. 2]. У такому

випадку вимоги норм інформаційного законодавства не знаходять належного закріплення через внесення змін у відповідні закони. Таким чином, особливості законодавства інших галузей впливають на ефективність інформаційного законодавства. Наочним прикладом може слугувати законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання печаток юридичними особами та фізичними-особами підприємцями», прийнятий 23 березня 2017 і спрямований на забезпечення виконання вимог Закону України «Про електронний документообіг», прийнятого 31 травня 2005 року.

Таким чином, можна стверджувати, що інформаційне законодавство є невід'ємною частиною законодавства України. Воно знаходиться у тісному взаємозв'язку з правовими нормами, що врегульовують інформаційні відносини у законодавстві різного галузевого спрямування, що забезпечує взаємний вплив на ефективність їх реалізації.

1.3. Зарубіжний досвід оцінювання ефективності законодавства

Доцільність оцінювання ефективності законодавства не лише в межах здійснення законотворчої діяльності, а й як маркера належності функціонування правової системи в цілому, знайшла своє відображення в правових системах ряду країн. Особливості політико-культурних, економічних, правових систем сприяли виникненню і розвитку різних підходів до вирішення даного питання. В наявному досвіді іноземних держав можливо виокремити дві основні риси, які визначають обрані ними підходи: організаційно-правовий, теоретико-методологічний. Перший обумовлює визначення ролі оцінки ефективності законодавства у функціонуванні правової системи держави, а також залученість державних органів до її отримання. Другий – теоретичне підґрунтя оцінки і визначає спектр методів та засобів, що застосовуються.

Варіативність у виборі підходу до здійснення оцінювання ефективності обумовлюється також історичними особливостями розвитку державного управління, а також сформованою в державі системою стримувань і противаг. Водночас їм притаманна єдність уявлення про роль і місце оцінки ефективності в нормотворчому процесі. Це дозволяє сформулювати узагальнений методичний підхід щодо процедури впровадження законодавства і місця оцінки ефективності в ньому:

- 1) визначення проблеми, яка буде вирішена законодавчою дією, розробка концепції законопроекту;
- 2) перспективне оцінювання ефективності законопроекту;
- 3) визначення або уточнення цілей законопроекту;
- 4) експертиза правових інструментів, які можуть застосовуватися для вирішення виявлених проблем і вибір таких інструментів, заснований на результатах перспективної оцінки їх можливого впливу;
- 5) уточнення нормативного зміступреку законодавчого акту;
- 6) формальне введення законодавчого акту в дію;
- 7) застосування законодавчого акту;
- 8) ретроспективне оцінювання ефективності законодавства через нормативно визначені строки;
- 9) оприлюднення результатів оцінки;
- 10) за необхідності корекція законодавства відповідно до результатів ретроспективної оцінки [47].

Основні відмінності між проаналізованими підходами полягають у: визначеності місця оцінки ефективності законодавства в законодавчому процесі, механізмах (в тому числі і процесуальних), які застосовуються для її здійснення, правовому статусі та повноваженнях виконавців, на яких покладено обов'язок здійснювати оцінку.

Так, в законодавчій практиці Бельгії контроль за ефективністю реалізації положень законодавчих актів здійснюється в два етапи: спершу проводиться перспективне

оцінювання проекту законодавчого акту до його прийняття, а потім оцінюється її ефективність через визначений строк.

Перспективна оцінка здійснюється після внесення законопроектів і пропозицій уряду до законодавчого органу. При цьому перевіряються їх відповідність положенням Конституції Бельгії і чинному законодавству, а також додатково аналізується доцільність змін, що пропонуються. Водночас пропозиції, внесені представленими в парламенті суб'єктами законодавчої ініціативи (депутати, фракції), не підлягають обов'язковому додатковому оцінюванню, а лише мають пройти погодження у відповідному комітеті. Комісія, що здійснює перспективне оцінювання, формулює заключення, в якому вказує як загальну оцінку, так і визначає положення, що потребують обговорення. Після отримання позитивної оцінки законопроект подається для розгляду в пленарному засіданні.

Подальший контроль за ефективністю реалізації прийнятих законів поділений між трьома державними органами у відповідності до їхніх повноважень. Генеральна прокуратура Бельгії здійснює моніторинг прийнятих законопроектів на предмет виявлення проблем практики їх правозастосування та формує відповідний документ, який висвітлюється в межах щорічного звіту. На основі даного документу парламент чи уряд можуть прийняти рішення про необхідність перегляду проблемних норм. Арбітражний суд Бельгії в межах своєї діяльності здійснює нагляд за відповідності прийнятих нормам принципам конституційного розподілу повноважень і рівності громадян перед законом. У разі виявлення порушень Арбітражний суд має право призупиняти дію норм і направляти до парламенту звернення про необхідність перегляду норм, що містять порушення. Бельгійський Сенат за допомогою власних підрозділів ініціює та проводить оцінювання як чинних законів, так і їх проектів. Він уповноважений залучати до процесу оцінювання представників парламенту, уряду та судів, а також звертатись з клопотаннями до Європейського суду з прав людини.

У Швеції суб'єктами оцінювання ефективності законодавства є урядові комісії, які визначають потреби і напрямки подальшого вдосконалення законодавства. Після цього створюються незалежні комісії, головування в яких переважно здійснюють судді вищих судових інстанцій. Для своєї роботи дані комісії можуть залучати спеціалістів в досліджуваних галузях, окремих науковців або юридичні факультети. Також передбачена можливість подачі уряду оцінок ефективності, отриманих громадськими організаціями та місцевими органами влади, які можуть бути застосовані в якості вихідних положень для подальших досліджень.

Оцінювання ефективності законодавства Іспанії здійснюється протягом всього процесу законотворчості. В ньому задіяні усі державні структури, що володіють правом законодавчої ініціативи. При цьому на Державну раду Іспанії як вищий консультативний орган при уряді королівства покладено обов'язок аналізу нормотворчої діяльності органів виконавчої влади на предмет відповідності Конституції королівства, чинному законодавству і міжнародним договорам, а міністерствами здійснюється аналіз напрямків вдосконалення чинного законодавства відповідно до свого профілю.

Повноваження по оцінюванню ефективності законодавства в Італії надані профільним комітетам парламенту. Основна робота при цьому здійснюється на етапі підготовки законопроекту. Окрім цього, служба парламенту по дослідженню чинного законодавства і законодавчої діяльності зобов'язана готувати щорічні звіти, для чого можуть залучатись науково-дослідні організації. На неї також покладено зобов'язання надавати рекомендації щодо напрямків подальшого вдосконалення законодавчої бази. Діючий при Раді міністрів Департамент по юридичним і правовим питанням також проводить оцінювання ефективності всіх урядових законопроектів до їх подачі на розгляд парламенту.

Дослідження ефективності законодавства і досвіду правозастосування в Федеративній Республіці Німеччина здійснюються в спеціалізованих науково-дослідних центрах. Запит на проведення оцінювання можуть здійснювати як державні органи (міністерства, парламент, органи місцевого самоврядування), так і приватні структури. Вагомим німецький досвід робить також те, що, на додачу до класичних науково-методичних підходів, в ньому широко застосовуються симуляції (випробовування законодавства в межах розробленої моделі, коли група людей описує свою поведінку у разі впровадження даного закону за певних соціальних показників) та експериментальне законодавство (передбачає впровадження законодавства на обмежений термін, після чого проводиться оцінка результатів дії закону і приймається рішення про відміну, доопрацювання чи безтермінове впровадження закону). Проте, незважаючи на ґрунтовність отриманих результатів, через значні затрати на своє проведення згадані методи застосовуються рідко.

Особливої уваги заслуговує досвід Швейцарії. На сьогодні – це єдина країна, яка на конституційному рівні закріпила необхідність здійснення оцінювання ефективності законодавства. Так, ст. 170 «Оцінка ефективності» Конституції Швейцарської Конфедерації визначає, що «Федеральний парламент гарантує визначення ефективності заходів, вчинених Конфедерацією» [48]. Дана стаття була внесена в конституцію як результат багатьох років спроб підвищення ефективності роботи парламенту країни. Вона підкріплена і конкретизується на рівні законів і підзаконних актів. Так, «Закон про парламент» визначає ефективність як основний критерій діяльності парламенту і надає йому широкі повноваження в здійсненні оцінювання ефективності законодавства, контролю над його проведенням, а також впровадженням отриманих результатів.

Іншою особливістю є розгалуженість і різноплановість спеціалізованих органів для проведення оцінювання ефективності. В парламенті функціонує Служба

парламентського адміністративного контролю. Швейцарське товариство оцінки, засноване науковцями і практиками, які займаються оцінюванням публічної політики, відіграє важливу роль в створенні і вдосконаленні методології оцінювання ефективності законодавства. Воно сприяє здійсненню контролю на громадському рівні. На парламент покладається не лише оцінювання чинного законодавства, а й формулювання прогнозів щодо придатності його застосування в майбутньому, для досягнення цілей, встановлених урядом, визначення напрямків та пропозицій подальшого удосконалення законодавства.

Проведення оцінювання ефективності законодавства в Великій Британії може ініціювати будь-яка з гілок влади (законодавча, виконавча, судова). Саме ж оцінювання може проводитись як в межах повноважень ініціатора, так і шляхом залучення представників інших гілок влади. Основним викликом, який відмічають дослідники є широкі повноваження суддів по інтерпретації законів. Для усунення цієї проблеми в законах прописуються окремі норми, які визначають межі його інтерпретації суддями.

Найбільш цікавою для практичного застосування особливістю при оцінюванні ефективності законодавства у Великобританії є принцип територіального і організаційного розмежування експертів, що його проводять. Цей принцип передбачає, що для оцінювання ефективності законодавства запрошуються в рівних пропорціях представники різних територій Об'єднаного Королівства. Також рекомендується, щоб вони належали до різних державних і недержавних організацій. Це дозволяє забезпечити різносторонність отриманої оцінки і мінімізувати вплив особливостей менталітету, який притаманний жителям певних територій чи членам організацій. При проведенні оцінювання ефективності законодавства визначається за необхідне врахування думки осіб, які не мають юридичної освіти, для зрозумілості і коректної інтерпретації тексту законодавчих актів звичайними громадянами.

На теренах колишнього СРСР механізми забезпечення і проведення оцінювання законодавства з 2000-их років динамічно розвиваються у Російській Федерації. Було розроблено значний масив наукових напрацювань щодо принципів і методів проведення правового моніторингу, в межах якого передбачається проведення оцінювання ефективності законодавства. Проте дані наукові напрацювання тривалий час не отримували свого закріплення в правовому полі. В 2007 році було створено «Центр моніторингу законодавства і правозастосовної діяльності при Раді Федерації», на який покладено основний обов'язок здійснення оцінювання ефективності законів і який поступово розпочав впровадження зарубіжного і власного досвіду в практичну площину. В межах його діяльності розробляються законопроекти про засади проведення оцінювання ефективності законодавства, про правовий моніторинг тощо.

Серед особливостей, притаманних поточному стану розвитку системи оцінювання ефективності законодавства в Російській Федерації, слід відмітити значну концентрацію на проблемах підпорядкування нормативно-правових актів різної юридичної сили і встановлення повноважень органів державної влади.

Узагальнюючи теоретико-методологічні підходи щодо здійснення оцінювання ефективності законодавства в різних країнах, слід відмітити їх суттєву подібність. Основним засобом оцінювання ефективності законодавства є експертна оцінка. При цьому методика її проведення носить узагальнений характер. Нормативному закріпленню підлягають лише вимоги до загального змісту оцінки та відображення в ній ключових показників законодавства.

Вагоме значення оцінка ефективності законодавства відіграє не лише через вплив на якість законодавчої діяльності, а й як забезпечення зворотного зв'язку між законодавчою гілкою влади і громадянами. На сьогодні здатність громадян України здійснювати вплив на

законодавчу діяльність доволі низька [49, с. 43], що обумовлено, в тому числі, низькою якістю взаємозв'язку між громадянами і законодавчим органом. В межах оцінювання ефективності законодавства даний зв'язок забезпечується, в тому числі, через нормативну вимогу оприлюднення результатів оцінювання. При цьому власне вимоги до форми і змісту публікацій можуть суттєво відрізнятись в залежності як від виконавця оцінки, так і від суб'єкта законодавчої ініціативи, що вніс до розгляду оцінюваний законопроект.

За формою оцінки ефективності законодавства можуть розділятися на індивідуальні (оприлюднення результатів кожної окремої оцінки по мірі їх завершення) та звітні (уповноважений орган здійснює групування і публікацію результатів оцінок ефективності законодавства, отриманих за звітний період).

За змістом оприлюднення оцінки ефективності законодавства розділяються на повні (публікації підлягають усі результати і рекомендації) та часткові (оприлюднюється загальний висновок щодо оцінки ефективності та окремі аспекти, що представляють суспільний інтерес). Переважаючим є часткове оприлюднення у звітній формі.

Оцінка ефективності законодавства в Україні має ряд проблем, серед яких можна виділити методологічний і організаційно-правовий аспект.

Методологічний аспект полягає у фрагментарній розробленості питань оцінки ефективності законодавства як соціально-правового явища. Вони здебільшого розглядаються в межах проведення правової експертизи проектів законодавчих актів. Таким чином забезпечується реалізація перспективної оцінки ефективності законодавства. Проте вона не може забезпечити відповідність усьому спектру вимог, що ставляться перед оцінкою ефективності у зарубіжних країнах.

Організаційно-правовий аспект проблеми обумовлюється завантаженістю законодавчого органу й об'ємністю державного апарату, що здійснює нормативне забезпечення

реалізації законодавчих. Так, за 2013 рік Апаратом Верховної Ради України було зареєстровано 2182 законопроекти (з них розглянуто 642, ухвалено в цілому як закони України – 153), за 2014 р. – 2108 законопроектів (з яких розглянуто 642, ухвалено – 242), за 2015 р. – 2420 (з яких розглянуто – 1198, ухвалено – 363), за 2016 р. – 1670 (з яких розглянуто 1480, ухвалено – 224). Таким чином провокується необхідність здійснення правової експертизи більше семи законопроектів на день. За таких умов неможливо гарантувати високу якість проведеної роботи без залучення значного обсягу матеріальних і людських ресурсів. У зв'язку з чим у своїй доповіді «Дорожня карта внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» місія Європейського парламенту з оцінки потреб пропонує обмежити кількість пріоритетних законопроектів, що підлягають проходженню перевірки якості, до 20. І лише за умови прийняття або відхилення на пленарному засіданні одного із законопроектів на його місце може бути внесений наступний [50]. Це дозволить більш ретельно підійти до аналізу законопроектів та сприятиме підвищенню ефективності законодавства. Водночас слід зазначити що аналіз щодо ефективності законодавчих актів здійснюється в рамках юридичної експертизи [51, с. 10]

Основним державним органом, який займається питаннями оцінювання ефективності законопроектів що надходять до Верховної Ради України та прийнятих законів, є Інститут законодавства Верховної Ради України. Одним із напрямків діяльності даного інституту є організація моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування.

До його компетенції також відноситься: аналіз ефективності механізму застосування чинного законодавства, оцінка та висунення рекомендацій щодо вдосконалення проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення ефективності їх реалізації, збір інформації про особливості реалізації чинного законодавства. Проте, враховуючи

обмеженість матеріального забезпечення, реалізувати свою компетенцію в зазначених питаннях вдається не в повній мірі.

Вирішення даної проблеми можливе через впровадження зарубіжного досвіду розподілу елементів та етапів оцінювання між державними органами та громадськими організаціями відповідного профілю. В такому випадку на Інститут законодавства Верховної Ради України доцільно покласти обов'язок координатора та кінцевого верифікатора отриманих результатів. Реалізація такого підходу потребує вирішення ряду завдань, ключовими з яких є розробка єдиної загальнодоступної методології оцінки ефективності законодавства, вироблення механізмів координації діяльності заінтересованих суб'єктів та обробки отриманих даних. Правове закріплення запропонованих ідей потребуватиме застосування імперативного методу для регулювання діяльності державних установ, та диспозитивного – для окреслення функцій та завдань решти суб'єктів залучених до здійснення оцінки ефективності законодавства.

РОЗДІЛ 2.

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

2.1. Характеристика структури оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері

Інформаційні відносини являють собою динамічну систему, яка постійно розвивається, доповнюється новими елементами, вдосконалюється. Аналогічно і право, будучи основним засобом забезпечення однорідності відносин і рівності сторін, мусить перебувати в постійному розвитку, спрямованому на забезпечення відповідності законодавства суспільним потребам.

Функціями юридичної науки є встановлення закономірностей розвитку і функціонування держави і права, наукове прогнозування шляхів подальшого розвитку державно-правових явищ, проміжних та кінцевих результатів такого розвитку, розробка теоретичного інструментарію для застосування його в юридичній практиці. Одним із напрямків практичного застосування теоретичних напрацювань є наукове забезпечення законодавчого процесу, воно повинно супроводжуватись системним переглядом вже існуючих та прийняттям нових законодавчих актів, «які б відповідали реаліям сьогодення, сприяли подоланню негативних суспільних явищ, супроводжувались створенням ефективного механізму правового регулювання» [52, с. 11].

Системність даного процесу може бути забезпечена виключно за рахунок встановлення єдиної концепції аналізу і співвіднесення законодавства поточним вимогам суспільства, а також прогнозуванню їх подальшого розвитку. Оцінка ефективності законодавства не лише отримується в результаті усестороннього дослідження механізмів і наслідків набуття чинності законодавчими актами, а й дозволяє забезпечити зворотній зв'язок між суспільством і органами законодавчої ініціативи, що дозволяє говорити про неї як про показник,

який найліпше підходить для застосування в якості основи згаданої концепції.

Для забезпечення науково-методичного підґрунтя оцінювання ефективності законодавства необхідно отримати чітке уявлення не лише про засади функціонування об'єкту дослідження, а й перебіг самого процесу. Тому першочерговим кроком до отримання якісного, точного і науково обґрунтованого результату має стати формування та удосконалення методологічного базису оцінювання.

В сфері досліджень оцінки ефективності законодавства давно назріла проблема формування її методології. В свою чергу, методологія будь-якого дослідження базується на чіткій термінологічній визначеності, розумінні мети, завдань і функцій, які воно покликано вирішити, принципів його проведення та методів, що застосовуються для досягнення результату.

Мета дослідження формулюється, виходячи з ідеалізованих уявлень про очікуваний результат і його суспільне значення, а також поточного стану об'єкту дослідження. У випадку оцінювання ефективності законодавства основна увага зосереджена на певній групі суспільних відносин, що врегульовується сукупністю законодавчих актів рівної або ж різної юридичної сили. Альтернативний підхід базується на дії закону та сукупності підзаконних нормативно-правових актів, які спрямовані на виконання його положень. В першому випадку доцільно говорити про оцінку ефективності законодавства в інформаційній сфері, а в другому – про оцінку ефективності інформаційного законодавства. Оцінка ефективності законодавства в інформаційній сфері охоплює більш широку сферу правовідносин, що дозволяє сформувати його належну методологічну характеристику. Тому говорячи про оцінку ефективності, будемо мати на увазі саме ефективність законодавства в інформаційній сфері.

Зasadничою умовою ефективності законодавства є чіткість і коректність визначення його мети. Саме мета законодавства

встановлює спрямування дії законодавчих актів, окреслює обсяг очікуваних результатів та засоби їх досягнення. У зв'язку з чим можна зробити висновок, що метою оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері буде виявлення і аналіз результатів дії відповідного законодавства та встановлення його відповідності заявленим меті, цілям і завданням. Проте у законодавстві в інформаційній сфері мета і цілі законодавчих актів не завжди чітко сформульовані, а виокремлення усіх результатів дії саме оцінюваного законодавства являє собою доволі складне завдання. Соціальна ефективність законодавства орієнтована на кінцевий об'єкт його впливу – суспільство, визначаючи суспільний ефект результатів дії правових норм у співвідношенні до соціальної значимості його мети і завдань.

З точки зору емпіричного дослідження більш привабливим виглядає визначення мети оцінювання законодавства як встановлення ступеню реалізації умов його ефективності. Враховуючи, що основні умови, які формують рівень законодавства, визначаються формою і змістом нормативно-правових актів, то мова йтиме здебільшого про юридичну ефективність. Суспільна значимість регулювання в даному випадку зведеться виключно до виявлення того факту, чи матиме воно позитивний ефект, чи ні. Юридична ефективність орієнтована на створення якісного і цілісного законодавства в інформаційній сфері, гармонійно вписаного в правову систему, часто ставлячи знак рівності між поняттями «якісний закон» і «ефективний закон».

Погоджуючи між собою обидва підходи, можна визначити мету оцінювання ефективності законодавства як встановлення ступеню відповідності результатів дії законодавчих актів меті правового регулювання і наявним суспільним потребам.

Основним завданням правової системи України є гарантування і забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина, що також визначає домінуючу суспільну потребу. Водночас держава зобов'язана забезпечувати

стабільність в суспільних відносинах та мінімізацію конфліктних ситуацій через належне збалансування прав і обов'язків сторін відносин, а також надання їм надійних правових інструментів для відстоювання своїх законних інтересів. В сукупності це визначає інтерес держави та встановлює необхідність враховувати його при здійсненні оцінювання ефективності.

В процесі оцінювання ефективності передбачається аналіз багатьох аспектів дії досліджуваних правових норм і формування кінцевої оцінки як сукупної ефективності окремих елементів законодавства. Це надає можливість не лише встановити кінцеву оцінку, а й конкретизувати елементи, які її понижують.

Враховавши вищесказане, вартує визначити, що метою оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері є формування цілісного і об'єктивного уявлення про ступінь досягнення цілей законодавчих актів та їх відповідності інформаційним інтересам людини, суспільства і держави, а також встановлення причин пониження ефективності його впливу.

В окремих випадках ефективність законодавства визначається як основний критерій його дієвості. Ефективні законодавчі акти забезпечують досягнення поставленої мети з максимальною точністю і мінімальними затратами, а отже оцінка їх ефективності має включати в себе показник дослідження затрат на регулювання. Поняття рівня ефективності визначає наскільки повно досягнуті поставлені перед нормативно-правовим актом цілі. При цьому фінансові затрати на реалізацію положень законодавчого акту доцільно розглядати лише з точки зору матеріально-технічного забезпечення органів державної влади. Вони відіграють роль показника, що відображає можливості відповідних державних органів здійснювати покладені на них функції. Для цілісного уявлення про ефективність законодавства доцільно розглянути додатковий показник – міру ефективності, яка відображає те, наскільки отримані від реалізації правових

норм переваги більші за витрати на їх досягнення. Міра ефективності як показник оцінки найліпше підходить для аналізу правових норм економічного спрямування, оскільки як результат, так і затрати можуть бути виражені в фінансових показниках. Для оцінки норм соціального спрямування застосування такого тлумачення міри ефективності видається доволі проблематичним в силу складності співвідношення суспільної вигоди і затрат на її досягнення. Тому вважаємо за доцільне при розгляді міри соціальної ефективності законодавства підтримати позицію Н.Н. Черногора, який стверджував, що «під витратами слід розуміти обмеження прав і свобод людини і громадянина в досліджуваній сфері регулювання» [53]. Таким чином, міра ефективності визначається як співвідношення між обсягами забезпечених прав і свобод суб'єктів суспільних відносин і накладеними обмеженнями. Як наслідок можна розділяти міру ефективності як показник економічного або правового спрямування.

Оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері передбачає формулювання (в ідеалізованому вигляді) уявлення про елементи правової системи, які в сукупності здатні забезпечити максимальну ефективність. Водночас дослідження великої кількості показників дозволяє виявляти і розвивати взаємозв'язки між ними та їхнім впливом на загальну ефективність регулювання. Співставлення ідеалізованих уявлень з реальними показниками не лише дозволяє оцінити ефективність і виявити елементи, що її понижують, а й висунути пропозиції щодо їх усунення. Таким чином, результатом оцінювання ефективності законодавства може бути формування пропозицій щодо підвищення ефективності та шляхів виправлення виявлених недоліків.

З урахуванням зазначеного можна конкретизувати мету оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері наступними його завданнями:

- встановлення відповідності мети і завдань законодавства в інформаційній сфері суспільним потребам і напрямкам розвитку інформаційного права;
- встановлення рівня ефективності через:
 - визначення якісних характеристик законодавчих актів та аналіз їх відповідності принципам ефективності законодавства в інформаційній сфері;
 - кадрову, матеріально-технічну і правову забезпеченість правозастосовної діяльності;
- визначення міри ефективності: економічної, правової;
- виявлення прогалин і недоліків законодавства в інформаційній сфері;
- висунення пропозицій щодо підвищення ефективності законодавства.

Необхідно зауважити, що завдання визначення міри ефективності і формування рекомендацій щодо підвищення ефективності носять необов'язковий характер і доцільність їх реалізації визначається цілями, які ставить ініціатор оцінювання перед дослідниками.

Розкриття мети оцінювання ефективності законодавства також здійснюється через становлення його функцій.

Під функціями досліджень розуміють діяльність, зовнішній прояв властивостей досліджуваного об'єкту в межах системи відносин, до якої він належить. Функції права – це основні напрямки його впливу на суспільні відносини, впорядкування їх стосовно цілей і завдань законодавства.

Оцінка ефективності законодавства є важливим інструментом здійснення впорядкування і вдосконалення системи законодавства в цілому. Опосередковано вона впливає і на правове забезпечення суспільних відносин. Тому для функцій оцінки ефективності законодавства притаманні ознаки як загальнонаукових, так і правових досліджень.

Основними функціями оцінювання ефективності є:

- оглядова (інформативна) – формує в межах єдиного документу цілісне уявлення про функціонування чинної

правової системи, націленої на врегулювання досліджуваних відносин;

– аналітична – здійснює систематизацію і узагальнення реальних наслідків дії правових норм, розширюючи таким чином уявлення про особливості здійснення правового регулювання суспільних відносин, встановлення взаємозв'язків між законотворчою та законодавчою діяльністю і практикою застосування нормативно-правових актів;

– спрямовуюча – сприяє визначенню напрямків подальшого розвитку та вдосконалення чинного законодавства;

– коректуюча – визначає проблемні елементи законодавства, що потребують редагування, видалення, заміни або доповнення для забезпечення належного функціонування системи в цілому;

– моделююча – при напрацюванні достатнього масиву оцінок дозволяє розробляти моделі суспільної реакції на майбутні зміни законодавства.

Враховуючи сучасний стан законодавчого забезпечення інформаційної сфери, до функцій оцінки ефективності галузевого законодавства слід додати систематизуючу. Вона полягає у впорядкуванні та систематизації внутрішніх взаємозв'язків законодавства в інформаційній сфері в межах здійснення оцінювання.

К. Кульчар стверджував: «встановити, чи досягнуто очікувані результати, можна лише протягом більш або менш тривалого часу. Це стосується як права в цілому, так і окремих правових норм і, передусім, тих з них, котрі перебувають у безпосередньому зв'язку з управлінням суспільством» [68, с. 212]. Проте рішення про необхідність проведення оцінювання ефективності законодавчого акту або нормативно-правового регулювання визначених суспільних відносин може прийматись на різних стадіях нормотворчого процесу, що обумовлює існування різних підходів до його здійснення.

На відміну від перспективного оцінювання, яке здійснюється виключно по відношенню до конкретного проекту законодавчого акту, ретроспективне оцінювання може також бути застосоване для вивчення суспільного ефекту правового регулювання окресленої сфери суспільних відносин без прив'язки до конкретної сукупності законодавчих актів.

У відповідності до виду оцінювання пропонуються два підходи до його здійснення.

Перший підхід передбачає розробку певного набору критеріїв та принципів, врахування і реалізація яких в процесі створення законодавчого акту має забезпечити ефективність його реалізації.

Другий підхід передбачає створення системи критеріїв для оцінювання законодавчого акту на предмет його ефективності, виявлення недоліків та формування пропозицій щодо їх усунення.

Не зважаючи на те, що кожен з зазначених підходів орієнтований на різні стадії нормотворчого процесу, вони міцно взаємопов'язані і розвиток одного без іншого малоперспективний.

Оцінка ефективності законів на стадії їх розробки і прийняття (перспективна оцінка) передбачає аналіз відповідності закону принципам ефективності. В той час як встановлення відповідності умовам ефективності застосовується в межах підходу по формуванню ефективного закону на початковій стадії законотворчого процесу. Оцінка ефективності закону може бути застосована як на стадії створення закону, так і після введення його в дію. Така універсальність обумовлює особливості процедури оцінювання ефективності законів та принципів, на яких вона ґрунтується.

Переважною сферою застосування оцінки ефективності законів є законотворчий процес. Проте власне оцінка ефективності ґрунтується на аналізі чинного законодавства. Це надає значні переваги при встановленні ефективності

законодавства за рахунок можливості визначення реальних показників ефективності, а не прогнозованих чи запланованих. Водночас розширюється перелік засад оцінки ефективності, що застосовуються:

- прогнозованості суспільної реакції – характеризує відповідність реакції суспільства на введення законодавства в дію передбаченій законотворцем. Якщо реакція на законодавство не відповідатиме очікуванням, то виникають сумніви у відповідності обраних механізмів регулювання меті та сфері застосування законодавства. Як наслідок ефективність законодавства буде нижчою, а воно саме потребуватиме доопрацювання.

- економічності правового регулювання – визначає відповідність отриманих результатів затраченим матеріальним ресурсам на їх досягнення;

- цілісності нормативного забезпечення – відображає наявність передбачених законом підзаконних нормативно-правових актів, а також належність необхідних методів та засобів реалізації положень законодавства.

Виходячи з мети і функцій оцінювання ефективності законів, можна сформулювати такі його принципи:

- наукової та практичної обґрунтованості – оцінювання мусить здійснюватись на основі належним чином обґрунтованих теоретичних розробок та практичних напрацювань;

- послідовності – оцінювання ефективності законодавства мусить відбуватися у відповідності до продуманого і чітко визначеного плану досліджень;

- комплексності досліджень – процес оцінювання потребує отримання і узгодження значної кількості показників та індикаторів з різних аспектів реалізації закону для формування якісної і об'єктивної оцінки;

- експертності оцінок – для отримання і опрацювання інформації про суспільну значимість результатів необхідне залучення експертів і формування експертної оцінки;

– розумності (доцільності) пропозицій щодо внесення змін в законодавство – пропозиції щодо напрямків підвищення ефективності закону мусять ґрунтуватися на глибокому розумінні суспільних явищ, процесів та уявлень про можливий ефект від зміни закону. Якщо очікуваний ефект від змін незначний, то пропонувати їх не варто;

– плановості отримання оцінки – оцінювання ефективності законів доцільно здійснювати з визначеною періодичністю для аналізу змін в суспільному сприйнятті законів та забезпечення підтримки його ефективності.

Варто зазначити, що оцінювання ефективності законодавства є комплексним поняттям, яке може змінюватись в залежності від сфери застосування. Розглянуті принципи мають загальний (універсальний) характер.

Врахування галузевої специфіки законодавства в інформаційній сфері дозволяє доповнити наявний вище перелік принципами:

– врахування неоднорідності законодавства в інформаційній сфері – сукупність інформаційних відносин може бути врегульована в різних аспектах законодавчими актами різної сили. При побудові системи оцінки ефективності необхідно дотримуватись ієрархічної послідовності визначення відповідності показників впливу;

– галузевої пріоритетності – інформаційні правовідносини можуть виникати як частина відносин, що врегульовуються іншим галузевим законодавством. Це потребує уточнення предмету та об'єкту відносин для встановлення пріоритетної галузі застосування законодавства.

Вагомий вплив на систему оцінювання ефективності законодавства відіграє вибір методів, що в ній застосовуються. Здійснення оцінювання – це складний творчий процес, що характеризується логічною послідовністю отримання та обробки необхідних даних для встановлення визначених показників ефективності. Наукове співтовариство пропонує доволі широкий вибір методів дослідження. Проте аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових

публікацій показав, що проблематикою пристосування і вдосконалення методів власне для оцінювання ефективності законодавства займається незначна кількість науковців.

Однією з причин можна назвати переорієнтацію і заострення уваги на соціальній, а не загальній ефективності законодавства, на реакції суспільства на закон, суспільно-державних відносинах. Внаслідок чого розвиток методів оцінювання ефективності здійснюється здебільшого в межах соціології права, з застосуванням методів, характерних для соціологічних досліджень.

Проте найбільш точно причини такого стану речей визначив П.М. Рабінович: «До уживаних методик належать, як відомо, формально-логічний аналіз норм чинного законодавства; емпіричні дослідження (зокрема, конкретно-соціологічні опитування); статистичний аналіз; квантифікаційно-факторний (кореляційний) аналіз; експертне оцінювання; соціально-правовий експеримент. Ці методики описані в літературі, а тому нема необхідності докладно їх викладати» [4, с. 20]. Іншими словами, пропонується застосовувати загальні наукові методи в процесі дослідження ефективності законодавства, без урахування специфіки їх застосування.

Погоджуючись в цілому з такою думкою, ми вважаємо за доцільне все ж розглянути особливості застосування загальнонаукових методів у відношенні до процесу оцінювання ефективності законодавства.

Методи, що обираються для здійснення оцінювання ефективності, в значній мірі залежать від об'єкту оцінювання, а також очікуваного результату та бажаної форми його представлення. В залежності від мети застосування їх можна поділити на первинні методи, які застосовуються для збору інформації про об'єкт, та вторинні – які застосовуються для обробки отриманих даних і формування кінцевих результатів. Переведення теоретичних понять, критеріїв та показників ефективності закону у «форму, яка робить можливим їх спостереження, аналіз, оперування ними – найважливіша

умова об'єктивного вимірювання ефективності будь-якої правової норми» [54, с. 167].

Оцінювання ефективності може здійснюватись окремо у відповідності до трьох видів ефективності: соціальної, юридичної та державно-регуляторної ефективності.

Оцінювання соціальної ефективності передбачає встановлення суспільної потреби у правовому регулюванні, виявлення і аналіз правового впливу на суспільні відносини та їхні зміни.

Для даної групи домінуючими є методи соціологічних досліджень, серед яких слід виділити: методи соціологічного опитування (опитування суспільної думки, опитування експертів, фокус-група), спостереження, правовий експеримент (метод експериментального законодавства, метод паралельної формотворчості).

Встановлення юридичної ефективності передбачає дослідження якості законодавства, що врегульовує відносини в інформаційній сфері. Зокрема, передбачається виявлення в ньому суперечностей та прогалин, а також відповідність вимогам юридичної техніки.

Оцінка державно-регуляторної ефективності передбачає аналіз правових та матеріально-технічних можливостей державних установ здійснювати покладені на них обов'язки з регулювання визначених суспільних відносин. В цілому методи, що застосовуються для даного виду оцінки відповідають методам юридичної та соціальної оцінки. Окремо можна виділити документальний метод, який спрямований на дослідження документального супроводу процесу правового регулювання, здійснюваного органами державної влади (скарги, звернення, рішення, тощо) і носить характер статистичного дослідження.

Враховуючи складність, комплексність і об'ємність обсягу досліджень, найпоширенішим методом оцінювання є проведення експертної оцінки або комплексної науково-правової експертизи. Таким чином, експертне оцінювання ефективності законодавства може проводитись шляхом:

експертної оцінки (опитування групи експертів згідно спеціально сформованої методики та формування опосередкованого результату [55, с. 52]), відомчої експертизи (опитування співробітників та відповідальних осіб державних установ, міністерств і відомств, які забезпечують або підпадають під дію положень законодавства в інформаційні фсєрі), громадської експертизи (опитування представників громадських організацій, юридичних осіб та інших організацій, що сприяють здійсненню правозастосування (адвокатські об'єднання, центри юридичних консультацій тощо, які пов'язують свою діяльність зі сферою правового супроводу інформаційних правовідносин), наукової експертизи.

Остання має особливе значення, оскільки передбачає комплексну оцінку компетентними спеціалістами юридичної грамотності змісту і форми правової норми. Її основним завданням є формування незаангажованої наукової оцінки, вільної від впливу заінтересованих осіб. Серед наукових експертиз виділяють:

- логіко-правову експертизу – спрямовану на дослідження логічної структурної цілісності законодавчого акту, виявлення недоліків та прогалин в правовому регулюванні та системних протиріч по відношенню до положень чинного законодавства;

- антикорупційну експертизу – спрямовану на виявлення положень, які можуть сприяти виникненню корупційної діяльності в процесі забезпечення правового регулювання, дискримінації сторін;

- економічну експертизу – спрямовану на встановлення рівня матеріально-технічного забезпечення державних органів, відповідальних за реалізацію положень законодавства;

- лінгвістичну експертизу – спрямовану на дослідження точності, однозначності і зрозумілості для широких верств населення юридичних формулювань, що застосовуються в правових нормах. А. Харламов також відносить до завдань

лінгвістичної експертизи встановлення його мотиваційного впливу на людину шляхом застосування відповідних лінгвістичних прийомів і засобів [56];

– галузево-правову експертизу – спрямована на визначення відповідності змісту законодавчих актів меті законодавства в інформаційній сфері, а також відповідність особливостям здійснення в ньому правового регулювання.

В свою чергу В.В. Глазирін і В.І. Нікітінський стверджували, що методика конкретного емпіричного дослідження ефективності законодавчих актів повинна будуватися з врахуванням теорії та методів як соціології, так і права. Це передбачає не лише використання методів соціологічних досліджень, а й методів, сформованих загальною теорією права і галузевими юридичними науками [88, с. 26].

Таким чином слід відзначити, що в якості вторинних методів які застосовуються для обробки зібраної інформації, використовуються:

– методи юридичної науки: логічного, лінгвістико-граматичного, історичного, систематичного та ін. тлумачення;

– загальнонаукові: індукції, дедукції, аналізу і синтезу, аналогії і моделювання, абстрагування і конкретизації, системного аналізу;

– статистичні та ін.

Законодавство в інформаційній сфері охоплює широке коло суспільних відносин, що обумовлює диференціацію предмету регулювання і вибору сукупності методів, що застосовуються для оцінки ефективності.

Окремо слід відмітити можливості застосування методів моделювання в процесі оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері. Здійснюючи оцінювання ефективності, необхідно виявляти й погоджувати значний обсяг показників, які складно співвіднести з кількісними показниками для подальшого обрахунку за допомогою математичного апарату. До таких показників,

зокрема, належать соціальна цінність права і суспільний результат законодавства. Скориставшись існуючими підходами до моделювання соціальних систем, можливо побудувати модель, яка в достатній мірі відповідатиме досліджуваному процесу і дозволить його пояснити. Якщо інформація отримана внаслідок застосування моделі, відповідає наявним суспільним відносинам, то показники моделі можливо виокремлювати в якості показників різного ступеню абстрагування, які більше пристосовані до математичної обробки, ніж вербальні оціночні категорії. В.А. Леванський [58, с. 99-100] доводив, що застосування моделювання соціально-правових відносин дозволяє, виокремлюючи перелік причин низької ефективності, суттєво підвищити об'єктивність їх оцінювання. Це в певних випадках більш важливо, ніж отримання великого масиву показників ефективності. За рахунок своєї специфіки інформаційна сфера забезпечує широкі можливості по збору необхідної для моделювання інформації, а сучасні обчислювальні технології дозволяють розраховувати доволі складні моделі.

Особливий інтерес до застосування методу соціально-правового моделювання виникає при здійсненні процесу перспективного оцінювання ефективності законодавства. Перспективне оцінювання базується на аналізі можливостей і потенційних впливів нормативно-правового акту до моменту його прийняття і початку дії. В цьому випадку застосування звичайних методів є досить обмеженим в силу відсутності вихідних показників для їх застосування. «При застосуванні методу соціально-правового моделювання, в даному випадку, слід моделювати правову систему суспільства, механізми правового регулювання, правотворчості, правопорядку» [59, с. 5], що підвищує складність проведення оцінювання. Тим не менше даний метод дозволяє проаналізувати можливі реакції на впровадження законодавчого акту в залежності від вихідних положень і підібрати найбільш оптимальний його варіант.

2.2. Умови ефективності законодавства в інформаційній сфері

Законодавство в інформаційній сфері слід розглядати як комплексну категорію, за допомогою якої, на самперед, здійснюється правовий вплив на інформаційні відносини системою юридичних засобів, форм та методів з метою приведення їх у відповідність до домінуючих потреб людини, суспільства і держави та забезпечення у ньому порядку та стабільності.

Грунтуючись на даному визначенні, при дослідженні умов ефективності законодавства можна сформулювати такі зауваження:

1. законодавство здійснює регулювання суспільних відносин шляхом комплексного застосування нормативно-правових актів різної сили. А отже недосконалість окремих правових норм призводить до підвищення недосконалості законодавства в цілому і, як наслідок, його низької ефективності. На противагу динамічному розвитку інформаційних відносин система законодавства доволі інертна. Останнє обумовлено тривалістю внесення змін у законодавчі акти і приведення їх у відповідність до нових реалій. Як наслідок утворюються прогалини у регулюванні та знижується ефективність законодавства в інформаційній сфері;

2. законодавство як засіб впливу держави на відносини в інформаційній сфері не обмежується створенням, вдосконаленням і застосуванням окремих законів. Воно передбачає впровадження системи підзаконних нормативно-правових актів для забезпечення належного функціонування законодавства. Саме їх ефективність встановлює рівень правомірності суспільної та професійної діяльності суб'єктів владних повноважень з виконання поставлених перед ними завдань та реалізації наданих повноважень;

3. оцінюючи ефективність законодавчих актів, слід пам'ятати, що її результуюче значення визначається не лише

сумарною ефективністю окремих норм, а й загальною спрямованістю дії законодавства. Слід враховувати, що окремі норми, як і законодавство в цілому, можуть як відповідати, так і суперечити інтересам суспільства. Тому ефективність може бути як позитивною, так і негативною. Таким чином, ми можемо отримати випадок, коли при наявності ефективних окремих правових норм закон чи законодавство в цілому є малоефективними.

Нами було визначено, що поняття ефективності законодавства не має єдиного тлумачення, а тому при його дослідженні доцільно враховувати усі наявні думки і підходи до встановлення умов, що впливають на ефективність.

Будь-який нормативно-правовий акт, набувши юридичної сили, взаємодіє з трьома умовно відокремленими системами:

1. суспільством – забезпечує регламентацію взаємодії між окремими його членами;
2. державою – визначає можливості державного апарату щодо забезпечення виконання нормативних приписів;
3. чинним законодавством – обмежує чи доповнює сферу дії інших нормативно-правових актів, усуваючи прогалини чи недоліки системи правового регулювання.

В зв'язку з цим видається можливим виокремити певні фактори, які впливають на ефективність реалізації законодавчих актів. Так, Т.Г. Андрусак визначає факторами, що забезпечують ефективність законодавства: відповідність вимог норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства, рівень досконалості законодавства та рівень правової культури громадян [91, с. 143].

С.В. Бобровник і Н.М. Оніщенко, досліджуючи умови, які визначають юридичну і соціальну ефективність законодавства, визначили в якості «ключових юридичних факторів для її підвищення:

- правове закріплення домінуючих потреб суспільства;
- предметна визначеність діяльності правотворчого органу;
- визначеність меж правового регулювання;

- зумовленість нормотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства;
- особливості правотворчості як результату творчого процесу;
- системність законодавства;
- якість законодавства;
- досконалість юридичної техніки;
- чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації» [10, с. 19].

П.М. Рабінович, зосередившись на вивченні соціальної ефективності законодавства, пропонує визначати її через:

- відповідність норми об'єктивним закономірностям існування й розвитку людини та суспільства;
- відповідність норми конкретно-історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим та ін.), оперативне реагування правотворчості на зміну цих умов і можливостей;
- відповідність норми реальним потребам та інтересам тих суб'єктів, відносини між якими вона має регулювати, відображати й враховувати;
- відповідність юридичної норми стану правосвідомості і моралі, рівню загальної культури, громадській думці згаданих суб'єктів;
- відповідність норми права висновкам тих наук (суспільних, природничих, технічних), які «предметно» вивчають об'єкти, що перебувають у сфері правового регулювання;
- відповідність юридичної норми загальним закономірностям самоорганізації системних явищ і закономірностям цілеспрямованої організації таких явищ;
- відповідність норми об'єктивним державно-правовим (юридичним) закономірностям регулювання (наприклад, законам системності, яка несумісна із неузгодженістю, суперечливістю, прогалинністю між структурними

елементами кожної правової системи, або ж суперечливістю обов'язковим зв'язкам між структурними елементами кожної юридичної норми чи залежностям між процедурно-процесуальними та матеріальними нормами);

- наявність у суспільстві режиму законності, неухильне здійснення принципів юридичної відповідальності (особливо принципу її невідворотності);

- домінування в суспільній свідомості, у громадській думці шанобливого ставлення до права, його високий престиж серед службовців і більшості населення [4, с. 20-21].

На нашу думку для опису факторів, які впливають на ефективність законодавчого акту на стадії його створення доцільніше використовувати поняття «умова» - необхідна обставина, яка уможливорює здійснення, утворення чогонебудь, або сприяє чомусь.

Визначення умов ефективності законодавства в інформаційній сфері доцільно здійснювати в межах розширення тлумачення умов притаманних законодавству в цілому. Грунтуючись на зазначених вище положеннях, до основних умов ефективності законодавства слід віднести: точність визначення потреби регулювання та його предметної сфери, відповідність мети та цілей регулювання суспільним потребам, системність законотворчої роботи, якість змісту та форми законодавчого акту, структурну точність, визначеність меж та гарантій правомірної поведінки, рівень правосвідомості в сфері регулювання тощо.

М.А. Мушинський [61] пропонує відносити до умов ефективності законодавства ефективність законодавчої діяльності. Основним аргументом виступає те, що швидкість та якість діяльності законодавчого органу багато в чому визначає своєчасність введення закону в дію і отримання очікуваного результату. Адже чим більше проходить часу між виявленням потреби в регулюванні до його фактичної реалізації, тим менш актуальним буде законодавчий акт. Суспільство – це динамічна система, яка постійно розвивається. Виявивши потребу у врегулюванні певних

відносин, будуть здійснюватись кроки, спрямовані на пошук необхідних механізмів регулювання. При цьому згадані механізми не будуть статичними, а постійно розвиватимуться, одночасно впливаючи і змінюючи зміст потреби, що спровокувала їх появу. У випадку значної затримки законодавчого закріплення може виникнути ситуація, коли прийнятий законодавчий акт не відповідає наявним суспільними вимогам. У такому випадку для забезпечення реалізації прийнятих законодавчих актів буде необхідно прикладати значно більше зусиль, оскільки саморегуляція, яка зумовлена ввідсутністю законодавчого акту, як форма врегулювання відносин має значно стабільніший і довговічніший ефект, аніж нав'язана ззовні.

На нашу думку, питання ефективності законодавчої діяльності має бути обмежене застосуванням в межах перспективної оцінки ефективності законодавства. Це обумовлюється тим, що ретроспективне оцінювання проводиться через певний проміжок часу після введення закону в дію. Отже, особливий інтерес для нього представляє реальна можливість законодавства впливати на суспільні відносини, а не час реакції на їх зміни. Тим не менше, оцінювання ефективності законодавчої діяльності доцільно провести в межах відокремленого дослідження. Отримана результуюча оцінка або окремі її показники можуть бути застосовані при проведенні перспективного оцінювання або, у випадку необхідності внесення змін в існуюче законодавство, виступаючи в ролі показника, який обумовлює доцільність внесення таких змін.

Іншим аргументом, що підтверджує необхідність врахування ефективності законодавчої діяльності, називається те, що вона визначає міру компетентності законодавчого органу в сфері формування якісного законодавчого акту. Проте, оскільки показники якості змісту законодавчих актів розглядаються також при визначенні інших умов ефективності законодавства, то не існує потреби

виокремлювати їх дослідження з огляду діяльності конкретного суб'єкту нормотворення.

Умовами ефективності законодавчої діяльності в інформаційній сфері можна визначити рівень реалізації законодавчим органом планів та програм з розвитку інформаційного законодавства України, а також якість діяльності профільного комітету у Верховній Раді України (через кількість розглянутих законопроектів).

На сьогодні ефективність законодавчої діяльності в інформаційній сфері обумовлюється здебільшого політичною волею і актуальністю окремих напрямків забезпечення інформаційної безпеки держави.

Для законодавця завжди є актуальним «пошук та виявлення права в житті і здійснення висновків, чи покриває законодавство виявлене право, чи в ньому є прогалина і слід вжити негайних заходів щодо видання необхідних законодавчих актів» [62, с. 12]. Умовою створення і впровадження законодавчого акту завжди виступають актуальні суспільні, правові чи державні потреби. Коректність визначення потреби обумовлює засоби для її задоволення та обумовлює вплив на зміну ефективності законодавства.

Проблема недосконалості законодавства завжди перебуває на передньому краї наукової, правозастосовної і законодавчої роботи. Вона стосується багатьох аспектів суспільного життя (правових, політичних, соціальних, економічних тощо). Можна виділити ряд причин, які сприяють її утворенню й обмежують можливості вирішення в межах чинного законодавства в інформаційній сфері. Серед них слід виділити: утворення нових або зміни існуючих суспільних відносин, а також прогалини в чинному законодавстві. Перша причина обумовлена динамікою розвитку інформаційної сфери та розбудовою інформаційного суспільства в Україні. Друга – особливостями законодавства в інформаційній сфері, для якого характерним є широке застосування підзаконних

нормативно-правових актів для здійснення законодавчого регулювання, його об'ємність та загальна неузгодженість.

Однією з умов ефективності законодавства є можливість по його подальшому вдосконаленню, а це передбачає наявність і розвиненість системи зворотного зв'язку. Законодавство не має бути статичним, а повинно постійно розвиватись, вдосконалюватись, щоб відповідати поточним суспільним потребам. Засобом підтримки ефективності законодавства і пошуку потреби у законодавчому врегулюванні і його вдосконаленні є реалізація зворотного зв'язку між суб'єктами законодавчої ініціативи й суб'єктами правозастосування та суспільством. Правова система створюється і розвивається для задоволення суспільних потреб, а тому саме суспільство має мати можливість впливати на напрямки подальшого її розвитку через засоби прямого або делегованого впливу. Його реалізація можлива лише в умовах реальної демократії, коли створені необхідні умови для вільного і відкритого волевиявлення громадян [63, с. 20]. Через правозастосування відбувається взаємодія між державою і суспільством. При реалізації визначених законодавством прав і обов'язків виявляються наявні прогалини і недоліки правового регулювання, встановлюються його сильні і слабкі сторони, визначаються перспективні напрямки до подальшого вдосконалення. Отже особи, що здійснюють правозастосування, мають мати можливість здійснювати зворотній зв'язок, «подаючи сигнали законодавцю про існуючі прогалини в правовому опосередкуванні суспільних відносин». Слід пам'ятати, що законодавство за своїм змістом впорядковує узагальнені напрямки суспільних відносин. Упущення даного факту при визначенні потреби у законодавчому врегулюванні може призвести до навмисного звуження змісту суспільних потреб. Як наслідок – надлишковості і конфліктності законодавства. Саме тому визначення потреби у впровадженні регулювання на законодавчому рівні мусить здійснюватись шляхом співставлення вимог суспільства і наявної законодавчої бази

для їх задоволення з максимальною обережністю і врахуванням можливостей врегулювання існуючими засобами.

Дана вимога особливо актуальна для законодавства в інформаційній сфері. Наявний масив законодавства в інформаційній сфері достатньо насичений і збільшення його обсягу матиме обмежений вплив на загальну ефективність законодавства. Доцільнішим рішенням буде внесення змін в чинне законодавство з поступовою консолідацією законодавчих актів, що врегульовують споріднені відносини.

Як і у випадку з ефективністю законотворчої діяльності, умова коректності потреби у законодавчому регулюванні впливає на перспективну оцінку ефективності.

Мета законодавства відіграє ключову роль у забезпеченні його ефективності. Саме мета концентрує в собі спрямування законодавства, визначає сферу його застосування та очікувані наслідки його дії. Вагомістю мети обумовлюється засадниче визначення ефективності законодавства як співвідношення результатів дії закону до його мети. Водночас слід взяти до уваги зауваження Л.І. Спиридонова, який стверджує, що обмеження оцінювання ефективності виключно аналізом співвідношення мети і результату дії законодавства може призвести до інтерпретації кінцевого результату виключно як ефективності правотворчої діяльності, оскільки правотворчий орган, виявивши соціальну проблему і поставивши за мету вирішити її юридичними засобами, приймає норму права, яка, впливаючи на поведінку людей, змушує їх вчиняти дії, на які й розраховував законодавець. А отже, ефективність законодавства залежатиме виключно від ефективності методів примусу, які застосовуються. Проте, хоч право і є міцною зброєю в руках держави, але воно не є всемогутнім. Таким чином, мету законодавства слід розглядати не лише як цільове завдання, визначене законотворцем, яке має бути реалізоване через застосування правових норм, а як показник, який відображає і узгоджує об'єктивні потреби людини, суспільства, держави.

Мета законодавства – це бажані та передбачувані законодавцем результати реалізації законодавчих актів. Вона відіграє визначальну роль як в процесі правотворчості, так і в процесі правозастосування, значною мірою визначаючи способи дії правової норми. Неможливо не враховувати цільовий момент в праві, так як це заперечуватиме його як один із засобів цілеспрямованого управління суспільним розвитком.

Мета законодавства може бути диференційована в залежності від часу і умов її досягнення на: безпосередню, проміжну, перспективну; в залежності від сфери суспільного життя, на яку має впливати закон, на: соціальну, політичну, економічну, екологічну та ін.

Правильно обрана мета сприяє кращому розумінню очікуваного результату і дозволяє більш точно обрати інструменти для його досягнення. В деяких випадках доцільно застосовувати виключно правові засоби, а в інших необхідне додаткове застосування економічних та інших засобів.

В одних випадках ефективність норми забезпечується лише за рахунок її власної дії, в інших – в результаті дії системи: норма плюс її застосування .

Сукупність суспільних відносин, що підлягають врегулюванню кожним окремим законодавчим актом, може бути доволі суттєвою. А тому метою законодавства має бути формування такого впливу, який забезпечував би реалізацію загальних потреб суспільства і підпорядковував би їм діяльність окремих індивідів. В залежності від впливу законодавства на ті чи інші сторони визначених суспільних відносин основна мета має конкретизуватися в менш узагальнених цілях [64, с. 18].

В.В. Глазирін стверджував, що лише ціль конкретного законодавчого акту, відображаючи те, що має бути досягнуто, є критерієм його ефективності [65, с. 150]. Дане твердження викликає багато незручностей при спробі застосування його на практиці. Дійсно, визначення цілей і співвідношення їх до

реальних суспільних потреб дозволяє дати відповідь на ключове питання: чи буде позитивною ефективність реалізації правової норми, чи вона суперечитиме наявним суспільним потребам. Проте визначення безпосередньої ефективності законодавства на практиці пов'язане зі значними складнощами. Цілі законодавства і його окремих частин можуть мати різне спрямування, а їх реалізація призводить не лише до впливу на передбачувані відносини, а й на суміжні, що породжує складність встановлення остаточних наслідків дії законодавчих актів. Тому для виявлення змін в об'єкті правового регулювання і визначення, що ці зміни сталися саме завдяки впливові досліджуваного законодавства, необхідно чітко уявляти усю сукупність цілей законодавчих актів.

З точки зору практики законодавчої діяльності визначення мети законодавства також може являти собою проблему. В багатьох випадках законотворець лише визначає і закріплює у формі нормативно-правового акту ті засоби реалізації і регулювання суспільних відносин, які були сформовані самим суспільством шляхом саморегуляції і узагальнення власного досвіду протягом певного проміжку часу. В такому випадку визначення реальних цілей, на досягнення яких спрямований кожен законодавчий акт, практично неможливе, а мова може йти лише про їх бачення автором законопроекту. В реальності жоден законодавець не може здійснити повного і глибокого аналізу суспільних відносин на предмет виокремлення конкретної мети і цілей процесів, що відбуваються при їх реалізації. Через це запропоновані ним мета і цілі законопроектів можуть мати доволі абстрактний характер і не зможуть в повній мірі відповідати вимогам до елементів системи оцінювання ефективності законодавства. Більше того, оскільки далеко не у всіх законодавчих актах безпосередньо вказані його цілі, то виникає проблема встановлення цілеспрямованості правових норм [66, с. 10].

Для усунення зазначених суперечностей В.Ф. Сіренко пропонує при дослідженні факторів, які визначають

ефективність законодавства, розглядати таку категорію, як інтерес. Визначення балансу інтересу як співвідношення між необхідністю задоволення потреб різних соціальних груп і окремих верств населення та можливістю задоволення цих потреб через їх діяльність дозволяє сформувати модель, складові частини якої можна розглядати як елементи ефективності. До таких елементів науковець відносить: «соціальні потреби, які необхідно задовольнити за допомогою конкретного законодавчого акту; правові засоби, їх кількість та якість; здатність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені в законодавстві; перспективність напрямків вдосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів» [13, с. 13].

На думку науковця, такий підхід до дослідження ефективності дозволяє об'єднати при аналізі кількісні і якісні показники. Його універсальність полягає в тому, що в будь-яких суспільних відносинах існує необхідність задоволення різних за змістом потреб (соціальних, політичних, економічних тощо), а законодавчий акт, що їх врегульовує, містить правові засоби, що реалізуються через регулювання діяльності громадян, а отже – визначає кінцевий результат такого регулювання. Таким чином, об'єднуючи мету і передбачений результат, інтерес може виступати в якості мірила ефективності як в загальному випадку, так і в галузевому.

В загальному випадку метою законодавства в інформаційній сфері є гарантування інформаційних прав людини, забезпечення інформаційної безпеки держави та задоволення інформаційних потреб суспільства. Мета ж конкретного законодавчого акту може розкриватись через окремі аспекти елементів загальної мети або ж враховувати їх усі. Мета законодавчого акту має відповідати предмету регулювання і визначати його місце в системі законодавства в інформаційній сфері, а також відповідати обраному виду

законодавчого акту (можливість реалізації його завдань повною мірою).

Іншим аспектом мети законодавства в інформаційній сфері, що обумовлює його ефективність, є її відповідність поточному рівню розвитку суспільства і усвідомлення ним необхідності здійснення регулювання інформаційних відносин у визначений спосіб. Спроби впровадити ідеальний закон на практиці зазвичай закінчуються невдачею. Причини цього можуть бути різноманітні, проте основною є неготовність суспільства сприймати і слідувати ідеалізованим нормам, які не відповідають його поточному рівню правосвідомості. Для вирішення проблеми розробляється, розвивається і застосовується концепція програмного спрямування і підсилення правового регулювання, його поетапне вдосконалення для досягнення глобальної мети.

Основою даної концепції служить твердження про те, що правова система держави мусить розвиватись не за рахунок прийняття нових правових норм як реакції на нові виклики (зміну суспільних потреб), а через адаптацію і вдосконалення вже існуючих, підвищення їхньої якості і дієвості. Адже збільшення кількості нормативно-правових актів для вирішення поточних проблем має певну межу, після перетину якої негативні наслідки будуть переважати позитивні за рахунок масивності, розмитості і колізійності правової системи. Законодавча діяльність має полягати в тому, «щоб у правовій системі не було поганих або зовсім непрацюючих правових норм, їхній зміст має якомога повніше відображати потреби людей, суспільства, держави» [67, с. 67].

Підвищення ефективності законодавства вбачається в визначенні ідеалізованої мети та поступової інтенсифікації правового регулювання для її досягнення. Тобто досягнення мети здійснюється в межах обґрунтованого плану в декілька етапів. На кожному етапі реалізуються зміни, які покликані не стільки змінити засади регулювання певних відносин, скільки забезпечити належне спрямування суспільної думки, полегшити адаптацію суспільства до майбутніх змін.

Реалізація зазначеної концепції можлива із застосуванням двох різних підходів.

Для першого підходу характерним є ґрунтовне дослідження суспільних потреб через: вивчення громадської думки, науково-соціологічне прогнозування, встановлення внутрішніх суспільних взаємозв'язків; і співвіднесення їх з інтересами держави. Наслідком чого є формулювання поетапного плану вдосконалення законодавства й інтенсифікації правового регулювання. Адже «якщо проблеми вдосконалення законодавчого регулювання не будуть спиратися на науковий прогноз, комплексну програму розвитку законодавства, яка б передбачала основні напрямки законодавчої політики, науково обґрунтовані підходи до нового етапу впорядкування законодавства також будуть марними».

Другий полягає у формуванні цілей наступного етапу, ґрунтуючись на результатах поточного. Оцінка ефективності законодавства дає змогу визначити його дієвість, доцільність, наукову обґрунтованість тощо. Вона впливає в порядку зворотного зв'язку на законотворчий процес, дає змогу уточнити, відкоригувати, доповнити існуюче законодавство, підвищити його рівень, збагатити практичним досвідом і вдосконаливати [68, с. 25]. За такого підходу кінцева мета встановлюється на узагальненому рівні і їй притаманне значне абстрагування. На кожному етапі кінцева мета підлягає перегляду і уточненню нарівні з поточними цілями.

В Україні основні програми розвитку інформаційної сфери визначаються в Законах України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про Національну програму інформатизації». Варто відмітити, що проблема розвитку законодавчого забезпечення інформаційної сфери у цих законах приділяється мало уваги. Через це системність розвитку законодавства в інформаційній сфері як умова його ефективності має обмежене застосування. Її доцільно застосовувати лише в межах перевірки загальної відповідності напрямків регулювання.

До однієї з умов ефективності законодавства слід віднести його структурну точність. Структура законодавчих актів формується за рахунок гармонійного поєднання в них змісту і форми. Змістове наповнення переважно відображає мету і завдання правового регулювання й фактично закріплює їх, переводячи на мову права. Форма закону відображає особливості обраних нормотворцем методів і засобів, які мають застосовуватись для досягнення поставлених цілей.

Водночас фактором, що сприяє підвищенню ефективності законодавчих актів, є їх побудова у відповідності до притаманної галузевому законодавству структури. Таких підхід дозволяє гарантувати наявність усіх необхідних компонентів для забезпечення якісного і ефективного регулювання. Недоліком законодавства в інформаційній сфері є відсутність типізованих структур. Це обумовлено як історичними чинниками (окремі напрямки законодавчого регулювання розвивались в межах інших галузей), так і комплексністю інформаційних відносин (вимоги до регулювання різних інститутів інформаційного права суттєво відрізняються між собою). Оскільки вибір структури законодавчих актів покладений на нормотворця, то методику оцінювання їх ефективності необхідно доповнити перевіркою цілісності структурних компонентів.

Якщо суспільна затребуваність, мета і цілі законодавства визначають переважно спрямованість (знак) ефективності закону, то визначення і узгодження його структури дозволяє сформулювати найбільшу кількість показників, які безпосередньо впливають на рівень ефективності.

В науковому забезпеченні ефективності законодавчої діяльності суттєву роль відіграє рівень законотворчої техніки [69, с. 10]. Н.М. Оніщенко пропонує при дослідженні структури і змістового наповнення законів скористатися критерієм його якості, розуміючи під ним «сукупність характеристик, що забезпечують закону здатність реально задовольняти суспільні потреби» [12]. Показниками якості законодавства виступають:

- відповідність змісту законодавчих актів основним напрямкам розвитку суспільства;
- законність і системність законодавчих актів;
- чіткість дефініцій, що застосовуються;
- визначеність обсягу правомірної поведінки;
- визначеність відповідальності за порушення закону.

Забезпечення законності є одним із засобів підвищення соціальної значущості законодавчих актів, що передбачає їх відповідність чинному законодавству і, в першу чергу, Конституції України. Конституція, будучи нормою прямої дії, встановлює гарантії і визначає принципи реалізації прав та свобод людини і громадянина та має відобразитись і розкриватись в усіх нормативно-правових актах, що діють на території України. Будь-який законодавчий акт діє в правовому полі, створеному законодавством держави та належним чином ратифікованими міжнародними договорами.

Ефективність законодавства формується як сукупний вплив законодавчих актів на об'єкт регулювання, які спонукають його до вчинення певних дій. Загальна ефективність законодавства обумовлюється сукупністю факторів, в тому числі тим, як взаємозв'язані між собою функції окремих законодавчих вимог, інститутів і галузей права.

Перевірка змісту законодавчого акту на відповідність чинній системі законодавства в інформаційній сфері дозволяє усунути можливі недоліки і колізії ще на стадії розробки, що сприяє формуванню гармонійного правового забезпечення інформаційної сфери і підвищує його ефективність.

Досліджуючи питання ефективності господарського законодавства, В.Ф. Прозоров акцентував увагу на дослідженні інструментальної ефективності, тобто ефективності реалізації засобів правового регулювання, закладених в законодавстві і спрямованих на вирішення поставлених завдань, аргументуючи це тим, що саме вони визначають, наскільки швидко і повно будуть досягнуті цілі. При цьому він відзначав, що інструментальна ефективність

не відображає ефективності законодавства в цілому, а лише «сприяє прискоренню досягнення інтересів зацікавлених груп, а тому при дослідженні дії законів необхідно також завжди пам'ятати про його цілі» [70, с. 112]. Якщо не зберігається баланс між інтересами людини, суспільства і держави, або ж якщо вони ігноруються в угоду третій стороні, то висока інструментальна ефективність лише погіршуватиме загальну ефективність законодавства і сприятиме зростанню невдоволення і конфліктності у суспільстві.

На сьогоднішній день перевірка проектів законодавчих актів на відповідність чинному законодавству здійснюється Інститутом законодавства при Верховній Раді України. Проте вона не завжди досягає поставленої мети. Це обумовлено процесуальними особливостями здійснення експертизи законопроекту, а саме обов'язковістю її проведення лише на підготовчому етапі або при розгляді в комітетах. Водночас в процесі обговорення і прийняття законопроекту в сесійній залі в нього можуть бути внесені певні зміни, які нівелюють експертний висновок. Така процедура обумовлена уявленням про те, що нормотворець в належній мірі усвідомлює особливості функціонування законодавства в сфері майбутньої дії законопроекту. В багатьох випадках це не відповідає дійсності.

Історичний аналіз правових систем виявив, що для них є характерним перенесення і застосування окремих норм, які реалізовувались в іншій державі чи правовій системі. При цьому, зазвичай, правова форма і зміст запозичених норм залишались незмінними, незважаючи на те, що в державі запозичення вони могли виконувати інші, подекуди протилежні за змістом завдання. Тому, говорячи про суспільний зміст правової норми, слід пам'ятати, що він розкривається виключно у співвідношенні з об'єктом регулювання та іншими елементами законодавства.

На сьогодні законодавство України в інформаційній сфері являє собою сукупність нормативно-правових актів, які були

створені в різні історичні періоди, під впливом різних ідеологічних уявлень про зміст і роль інформаційного права в суспільстві. Після свого впровадження вони продовжували застосовуватись без належного переосмислення і доопрацювання. Через це суперечності між правовими актами, а також окремими їх нормами виникають не лише на міжгалузевому рівні, а й всередині інститутів права і навіть окремих законів [71, с. 34]. За останні роки проведена значна робота по вдосконаленню і приведенню до сучасних реалій спадщини радянської правової системи. Проте стрімкий рух до Європейського Союзу і бажання відповідати його вимогам викликає схожі проблеми при імплементації європейського законодавства.

Частою проблемою системної цілісності законодавства в інформаційній сфері виступають декларативність або ж надлишковість його положень. Декларативність проявляється в застосуванні такої форми регулювання, яка не підкріплюється реальними механізмами своєї реалізації, а надлишковість навпаки – передбачає можливість застосування кількох. При цьому проблема надлишковості проявляється лише в тому випадку, коли вибір механізму регулювання призводить до різних, іноді протилежних, результатів.

Умовою ефективності законодавства в інформаційній сфері є мінімізація зазначених проблем. Забезпечення виконання даної умови можливе шляхом послідовної, систематичної перевірки усієї сукупності зв'язків законодавчих актів, або здійсненням в межах оцінювання ефективності. За умови декларативності норм законодавства решта умов і показників здійснюють мінімальний вплив на ефективність. Тому при здійсненні оцінки ефективності законодавства дана умова відіграє вирішальну роль.

Проблема термінологічної єдності законодавства в інформаційній сфері вже тривалий час розглядається науковцями і практиками, адже неможливо розглядати забезпечення правового регулювання як ефективне, якщо в

ньому застосовується різне тлумачення однакових термінів. Але в силу різних факторів вирішення цієї проблеми досі не реалізоване. Для законодавства в інформаційній сфері характерне застосування дефініцій, що не мають належного нормативного закріплення, а також широке тлумачення понять у суміжних сферах застосування. Це призводить до свободи трактування законодавства в інформаційній сфері у одних випадках і колізійності в інших. Що, в свою чергу, негативно впливає на його загальну ефективність.

Протягом тривалого часу процес створення нормативно-правових актів здійснювався юристами і для юристів. Це обумовило особливості формулювання окремих положень і складність їх сприйняття широкими верствами населення, оскільки передбачалося, що розбиратися в них і тлумачити для пересічного громадянина окремі норми мають виключно уповноважені на це особи. Проте, «право здатне встановлювати певні орієнтири лише тоді, коли воно саме є зрозумілим» [12]. Законодавець часто не може передбачити усі можливі ситуації практичного застосування створюваного ним закону, а тому при його написанні схильний використовувати узагальнені фрази, що не дають чіткого уявлення про особливості застосування закону не лише пересічним громадянам, а й кваліфікованим юристам й потребують створення та публікації додаткових коментарів. Зрозуміло, що при створенні проекту законодавчого акту неможливо уникнути застосування спеціалізованої лексики і дефініцій. Проте чим простішими та зрозумілішими будуть вимоги закону, тим він буде ефективнішим. Також важливо пам'ятати вимогу до якісного законодавчого акту, яка передбачає, що його текст формується, виходячи з логічної і граматичної послідовності української мови, не містить діалектичних чи суржикових словоформ. Наслідком цього виступає доцільність застосування практики залучення професійних лінгвістів при експертизі тексту закону.

Найбільш вагомими умовами ефективності законодавства в інформаційній сфері, які проявляються в процесі його

застосування, є визначеність обсягу правомірної поведінки і відповідальності за її порушення.

Відповідальність за нереалізацію вимог нормативно-правових актів, в тому числі за їх порушення, є одним з основних елементів формування і підтримки належного рівня правосвідомості в суспільстві. Відсутність дієвих механізмів визначення і притягнення до відповідальності нівелює весь процес правового регулювання, оскільки якщо нормативну вимогу не обов'язково виконувати, то її зміст значною мірою втрачає сенс. Для інформаційного права притаманне застосування імперативного методу регулювання шляхом встановлення визначеного порядку дій для реалізації інформаційних інтересів.

Розробляючи законодавчий акт, нормотворець уявляє обсяг і спрямованість поведінки суб'єктів регулювання, необхідний для досягнення поставлених цілей: встановлює межі застосування прав суб'єктів; визначає перелік фактів, настання яких спричиняє настання обов'язків, їхній обсяг, строк виконання та умови припинення; визначає механізми, які застосовуються для забезпечення виконання нормативних приписів; можливості та порядок захисту сторонами відносин своїх прав та інтересів. «Спрямовуючи поведінку людей, норма права сприяє тому, що вчинки людей, здійснені відповідно до неї, слугують суспільним цілям, які полягають у відтворенні суспільних відносин і можуть досягатися лише правомірними засобами» [72, с. 26]. Здатність нормотворця цілісно і якісно сформулювати у законодавчому акті уявлену концепцію мовою права та чіткість і визначеність меж застосування її елементів визначає реальні можливості застосування законодавства на практиці.

Одним з аспектів встановлення правомірної поведінки є можливість нормотворця забезпечити стимулювання суб'єкта регулювання вчиняти дії, які призведуть до запланованого результату, адже «ефективність можна визначити як продуктивність правових заохочень і правових обмежень, через коефіцієнт їх корисної дії». Найбільш поширеними

засобами регулювання є встановлення відповідальності за порушення правових вимог. З точки зору ефективності, відповідальність має опиратись не лише на чіткість меж правової поведінки суб'єкта відносин, а й на визначеність меж впливу регуляторних і контролюючих органів. Для останніх мають бути встановлені чіткі та зрозумілі межі й правила втручання в суспільні відносини.

На сьогодні в інформаційному праві не існує цілісного і дієвого механізму притягнення до відповідальності, який би забезпечував реалізацію захисної функції права в межах галузевого законодавства. В ст. 6 Закону України «Про інформацію» встановлення відповідальності за порушення права на інформацію визначається одним з елементів гарантування права на інформацію. Там же, в ст. 27 вказується, що «порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України» [64]. У відповідності до наведених норм, для розкриття змісту і впливу відповідальності в інформаційній сфері необхідно розглянути два ключових питання:, що слід вважати правопорушеннями в інформаційній сфері і які норми визначають його зміст і особливості встановлення.

Проблема визначення правопорушення в інформаційній сфері не нова. Її розглядали з моменту прийняття перших інформаційних законів. Ю.Є. Максименко справедливо відмічає, що раніше більшість досліджень інформаційних правопорушень здійснювалося в межах досліджень національної безпеки [73, с. 79].

О.В. Полушкін зауважує, що «інформаційні правопорушення вчиняються, переважно, в особливій області людської діяльності – в інформаційній сфері, тобто в сфері пошуку, створення, обробки, передачі, отримання, зберігання, захисту і використання різноманітних відомостей про навколишній світ (інформації). Нерідко вони здійснюються за допомогою інформаційних засобів і технологій роботи з

інформацією в незалежності від її форми. Інформаційне правопорушення може здійснюватись і в інших сферах людської діяльності. Важливою обставиною здійснення таких дій є умова інформаційного середовища їх реалізації, яка пов'язана з використанням інформації, інформаційних засобів і технологій роботи з інформацією».

У відповідності до змісту понять «інформаційне законодавство» та «законодавство в інформаційній сфері» необхідно диференціювати поняття «інформаційного правопорушення» і «правопорушення в інформаційній сфері». Поняття «правопорушення в інформаційній сфері» є більш широким і включає в себе не лише інформаційні, а й адміністративні, кримінальні та інші види порушень законодавства в інформаційній сфері [74]. Для ідентифікації правопорушення як інформаційного, відповідальність за його вчинення має бути передбачена в інформаційному законодавстві.

Розвиток інформаційно-комунікаційних систем, їхній глобальний характер, а також можливості анонімізації користувача призвели до виникнення проблем чіткості ідентифікації правопорушника і його правової підвідомчості. Для притягнення до відповідальності має бути доведена винність діяння, а за відсутності чіткого механізму ідентифікації особи це зробити неможливо. Правова підвідомчість проявляється у тому випадку, коли порушник та об'єкт порушення знаходяться у різних державах і, відповідно, перебувають під дією різного законодавства. У цьому випадку важливу роль відіграє міжнародне право та міждержавні механізми інформаційної безпеки та протидії правопорушенням в інформаційній сфері [75, с. 86]. Це дозволяє віднести ратифікацію міжнародних договорів щодо протидії правопорушенням в інформаційній сфері до однієї з умов ефективності законодавства в інформаційній сфері.

Іншим важливим аспектом відповідальності в інформаційній сфері є відповідність санкцій, що за нею накладаються, вчиненому правопорушенню. В

інформаційному законодавстві не врегульоване питання накладання інформаційних санкцій. Водночас розповсюдженим є застосування санкцій у відповідності до норм інших галузей. Питання відповідності санкцій вчиненому правопорушенню має вагомий вплив на правомірність поведінки в процесі реалізації інформаційних відносин. Незначний розмір санкцій у порівнянні з отриманою вигодою здатний нівелювати виховну і профілактичну функції відповідальності в інформаційній сфері.

Останнім аспектом забезпечення відповідальності в інформаційній сфері є відсутність чіткого структурування санкцій і механізмів притягнення до відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері у відповідних нормативно-правових актах.

Так, у Кримінальному кодексі України виокремлено розділ 16 «Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку», що містить лише 5 статей, які передбачають кримінальну відповідальність за вчинення злочинів інформаційного характеру. Загалом же у Кримінальному кодексі України до злочинів в інформаційній сфері можна віднести більше 50 статей, які містяться у різних розділах. Схожа ситуація спостерігається і в Кодексі України про адміністративні правопорушення [76, с. 153].

За таких умов в правозастосовній практиці трапляються випадки, коли спеціально уповноважені органи помилково розглядають деякі правомірні дії власника інформації як правопорушення в інформаційній сфері, або ж, навпаки, складно визначити об'єктивну сторону інформаційного правопорушення. Це призводить до необхідності включення до умов ефективності законодавства не лише наявності можливості захисту порушених прав, а також належності процесуальних механізмів їх відстоювання (в тому числі в судовому порядку).

Окремо слід звернути увагу на звільнення від відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері. На сьогодні це єдиний елемент механізму притягнення до відповідальності, який реалізований в межах інформаційного законодавства. Умови звільнення від відповідальності визначаються в статті 30 Закону України «Про інформацію»:

1. Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень.

2. Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною.

3. Додаткові підстави звільнення від відповідальності засобів масової інформації та журналістів встановлюються законами України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства» та іншими.

Особливу увагу привертає звільнення від відповідальності за розповсюдження суспільно необхідної інформації. Власне самого визначення суспільної необхідності в даному законі не надано, натомість в статті 29 встановлено: «предмет суспільного інтересу» – вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадян в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо» [64]. Ототожнення інформації, що становить суспільний інтерес, і суспільно необхідної інформації міститься в ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Це додатково підкреслює вагомість термінологічної єдності як умови ефективності законодавства в інформаційній сфері.

При дослідженні умов ефективності законодавства слід пам'ятати, що воно не діє саме по собі, а завжди реалізовується через діяльність осіб, які вступають у

відносини, що підлягають регулюванню. Виходячи з цього, ефективність законодавства можна визначити як ступінь відповідності реальної поведінки людей типовій вимозі правової норми. Фактично, умовою ефективності законодавства може виступати лише людська діяльність чи бездіяльність. При цьому не можна говорити про стимулювання людей виключно правом, адже на них одночасно також діє система соціальних, особистих, психологічних та інших факторів.

Одним з таких факторів виступає діяльність системи органів державної влади, які забезпечують різні етапи процесу правозастосування. Відповідно до цільового призначення державного органу їх можна розділити на такі, що забезпечують:

- сприяння реалізації (більшість державних установ і адміністрацій);
- контролю виконання (контрольно-ревізійні органи);
- вирішення суперечностей (органи слідства, суди, виконавчі служби).

Для ефективності реалізації положень законодавчого акту необхідна забезпеченість державних органів юридичними, структурно-організаційними і матеріальними засобами. Юридичні засоби передбачають наявність правового обґрунтування діяльності органів державної влади, встановлення меж їх компетенції, визначення пріоритетності виконання завдань. Здебільшого, вимога внесення змін в чинне законодавство необхідних для належної реалізації положень законодавчого акту міститься в самому акті. На практиці дані положення реалізуються неналежним чином. Це здатне нівелювати ефективність навіть якісного законодавства. Матеріальні засоби передбачають виділення фінансового, кадрового і матеріально-технічного забезпечення відповідним підрозділам державних органів. Враховуючи специфіку інформаційної сфери, спрямованість на розвиток інформаційного суспільства в Україні, та впровадження програм інформатизації і електронного

урядування, частина вимог законодавства в інформаційній сфері може бути реалізована із застосуванням програмних продуктів та інформаційно-комп'ютерних технологій, що зменшує матеріальні витрати, проте збільшує вимоги до кадрового забезпечення.

Завершальною умовою ефективності законодавства є правосвідомість і правова культура громадян, що виступають тими показниками, які впливають на процес нормотворення і правозастосування на всіх його стадіях, а тому потребують врахування поза системою нормотворчості.

«Правосвідомість – це система відображення правової дійсності в поглядах, теоріях, концепціях, почуттях, уявленнях людей про право, його місце і роль у забезпеченні свободи особи та інших загальнолюдських цінностей», що передбачає не лише обізнаність учасників суспільних відносин із законодавчими вимогами, але й усвідомлення необхідності, цінності та справедливості таких вимог, перетворення їх у свої особисті установки.

Однією з основних функцій права є вплив на людську свідомість з метою формування позитивних установок на дотримання вимог чинних правових норм. Високий рівень правосвідомості населення сприяє підвищенню рівня ефективності реалізації законодавства.

Правосвідомість як оціночне відношення суб'єктів правовідносин до законодавства здатна виступати гальмуючим фактором у тому випадку, «коли правові норми не співпадають з об'єктивно ustalеними соціальними цінностями. За таких умов в суспільстві формується правовий нігілізм, що може супроводжуватися негативним ставленням до правової системи в цілому» [77, с. 5]. Правосвідомість пов'язана із забезпеченістю інтересів різних груп населення та окремих осіб. Оскільки інтереси різних соціальних груп не співпадають в повній мірі, то забезпечити позитивний вплив законодавства на правосвідомість на глобальному рівні завжди проблематично.

Правосвідомість також виступає рушійною силою розвитку правової системи. Правосвідомість і система законодавства взаємно впливають одна на одну. Так, при підвищенні якості і ефективності законодавства підвищується довіра суспільства до права і зростає його правосвідомість. Водночас рівень правосвідомості стимулює нормотворця застосовувати такі методи правового регулювання, які забезпечать належну реалізацію правових норм.

Доволі проблематично оцінювати ефективність законів за ступенем їх впливу на правосвідомість особи, її поведінку. В даному випадку «ефективність правової норми – це така ефективність, котру можна виміряти в процесі реалізації політики, що відповідає суспільним відносинам, але політика не може бути оцінена в статичному стані, а лише в ході динамічного впливу на розвиток соціальних процесів» [84, с. 243]. Тим більше, що «наслідком реалізації у власній вольовій поведінці людини закладених у праві моделей поведінки є впорядкування суспільних відносин, а не певний конкретний результат людської діяльності» [70, с. 96].

Правосвідомість в інформаційній сфері суттєво відрізняється від правосвідомості по відношенню до кримінального, цивільного чи адміністративного права. Це обумовлюється особливістю інформації як об'єкта правовідносин, а також низьким рівнем сприйняття суспільством інформаційних прав та обов'язків як цілісного і взаємодоповнюваного комплексу. Підвищення правосвідомості в інформаційній сфері обумовлюється не лише правовими, а й економічними чинниками. Оскільки дієвого механізму вимірювання правосвідомості не існує, то доцільніше скористуватись вимірюванням правового нігілізму. Враховуючи наведені міркування, рівень правового нігілізму в інформаційній сфері доцільно вимірювати не лише через зміну даного показника в часі, а й у співставленні з рівнем правового нігілізму в інших галузях права.

2.3. Системні особливості оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері

Логічним продовженням дослідження умов ефективності законодавства є встановлення структури його кінцевого результату – оцінки. Вище було обґрунтовано, що оцінку ефективності слід розглядати не лише як факт, який однозначно визначає рівень ефективності, а як комплекс показників, які відображають об'єктивний стан соціально-правової системи, яка забезпечує ефективну реалізацію положень нормативно-правового акту.

Показники оцінки є ключовим результатом оцінювання ефективності, адже по суті весь процес дослідження спрямований на встановлення їхнього змісту і значення. Відповідно можна говорити, що коректність вибору показників оцінки ефективності визначає коректність процедури оцінювання в цілому.

П.М. Рабінович стверджував, що «ефективність будь-якого закону характеризується об'єктивними, цілком визначеними показниками. Визначення таких критеріїв стосовно певного закону, виходячи зі змісту і особливостей суспільних відносин, що ними регулюються, якраз і дозволяє запрограмувати дослідження реальної ефективності закону» [4, с. 14].

Якісна і повна оцінка ефективності матиме складну структуру, що потребуватиме аналізу і консолідації багатьох показників, обробки значних об'ємів даних і формування належних висновків в межах єдиної системи дослідження. Саме багатогранність і комплексність оцінки визначає основну проблему при спробі уніфікації і вироблення єдиних ознак, що можуть застосовуватись для визначення її показників.

Виходячи з наукового характеру процесу оцінювання ефективності, до показників оцінки можуть бути застосовані ті ж вимоги, що і в інших наукових дослідженнях: об'єктивність, репрезентативність, порівняльність, надійність тощо.

Всі показники ефективності законодавства поділяються на кількісні і якісні, на, що впливають як властивості об'єкта, який вони відображають, так і методи (первинні і вторинні), що застосовуються при їх дослідженні. Кількісні показники відображають фактичний стан об'єкта дослідження через встановлення певного абсолютного значення. Якісні ж показники отримують при порівнянні досліджуваного об'єкта з іншими або з визначеним відповідним еталоном. При цьому застосовуються поняття «більше» чи «менше» з умовною конкретизацією рівня (трохи, значно). Застосування обох типів в їхньому початковому вигляді неможливе в межах формування єдиної моделі інтегральної оцінки. Тому для забезпечення їх поєднання необхідно розробити і застосувати правила квантифікації для якісних і коефіцієнти нормування для кількісних показників. Саме «виявлення і квантифікація критеріїв та показників ефективності, формалізація цілей і результатів дії закону допомагає перевірити висунуті гіпотези, зіставити теоретичні висновки і розрахунки з емпіричними даними» [12, с. 36].

Вибір показників оцінки ефективності має здійснюватись, виходячи з необхідності виконання завдань оцінювання ефективності законодавства. Тому слід пам'ятати, що вони передбачають не лише дослідження ефективності, а й виявлення проблемних елементів законодавства і формулювання пропозицій щодо їх усунення.

Вирішення першого завдання передбачає вибір таких показників, які дозволять виміряти рівень ефективності законодавства в процесі емпіричного дослідження. Друге завдання передбачає виявлення факторів, які впливають на ефективність реалізації правових норм і виявлення джерел негативного впливу. При цьому показники визначаються, виходячи як із загальнотеоретичних, так і з спеціально-галузевих положень, які обумовлюють процес правового регулювання.

Для того, щоб отримана оцінка ефективності законодавства була достовірною і об'єктивною, набір

показників повинен бути достатньо насиченим. Чим більше показників використовується під час проведення дослідження, тим репрезентативнішими будуть його результати.

В якості загальнотеоретичного підґрунтя для формування показників оцінки ефективності пропонується обрати забезпечення в процесі законодавчого регулювання прав і свобод людини і громадянина, оскільки вони визначаються Конституцією України вищою соціальною цінністю. При виборі галузевих показників оцінки слід брати до уваги особливості нормотворчої і правозастосовної діяльності в досліджуваній сфері.

Формування цілісного набору показників оцінки ефективності передбачає застосування творчого підходу. В якості індикатора, який слугуватиме для виявлення та емпіричної верифікації показника оцінки ефективності, доцільно обрати міру конфліктності суспільних відносин, що «характеризує міру задоволення інтересів учасників праввідносин» [14, с. 214]. Водночас слід пам'ятати, що застосовуючи індикатор конфліктності для визначення показників оцінки ефективності, необхідно досить чітко уявляти певний суспільно прийнятний рівень конфліктності, який відповідає рівню суспільного розвитку та правосвідомості в державі. Адже при здійсненні правового регулювання неможливо досягти абсолютної безконфліктності, тому, що інтереси одних учасників праввідносин завжди протиставляються інтересам інших (в іншому випадку не було б необхідності здійснення регулювання).

Ю.О. Тіхоміров, досліджуючи ефективність законів, пропонує розділяти показники ефективності на групи, які визначають: якість закону як нормативно-правового акту і якість правозастосування у відношенні до реальних змін в суспільних відносинах.

Визначення показників, які відображають якість законодавства, можна розділити на два етапи. Перший

передбачає вивчення безпосередньо нормативно-правового акту: його конституційно-правової природи, виявлення дефектів суспільного вмісту і формально-юридичного складу правових норм, що його формують. Він здійснюється на початковому етапі оцінювання і в значній мірі впливає на подальший вибір показників оцінки ефективності. Другий розглядає нормативно-правовий акт в тій системі правового регулювання, до якої він належить. При цьому звертається увага на наявність прогалин і суперечностей в правовому забезпеченні суспільних відносин, які можуть перешкоджати або унеможливити реалізацію вимог законодавчих актів. До групи показників якості закону як нормативно-правового акту Ю.О. Тіхоміров відносить: правильність вибору предмету регулювання, дотримання вимог процедури підготовки законопроекту, дотримання вимог до тексту закону, дотримання правил юридичної техніки, аналізу антикорупційності.

Вважаємо за доцільне підтримати думку Н.Н. Черногора, який при визначенні показників оцінки правозастосування пропонує розділяти їх на показники, що відображають якість правозастосовної і судової діяльності [53, с. 121-123]. Правозастосовна діяльність здебільшого стосується можливості зацікавленої особи реалізовувати свої права у відповідності до вимог законодавчого акту таким чином, щоб мінімізувати обмеження прав інших осіб і забезпечити в практичній діяльності баланс прав і обов'язків різних сторін.

Судове ж правозастосування спрямоване на реалізацію можливості захисту і відстоювання порушених інтересів, усунення можливості безкарного зловживання повноваженнями, а отже підтримки стабільного функціонування системи законодавства в цілому.

В окрему групу показників доцільно виділити також ті, які визначають рівень правосвідомості суспільства. Правосвідомість суспільства формулюється як складний набір взаємопов'язаних факторів, які відображають правову

грамотність населення та відношення до правової системи в цілому.

Правова грамотність визначається не лише рівнем поінформованості населення про наявність і зміст правових норм, а й можливістю належним чином їх розуміти та інтерпретувати. Ідеальним станом можна вважати такий, за якого нормотворець зумів належним чином відобразити існуючі суспільні уявлення про справедливе співвідношення прав і обов'язків сторін суспільних правовідносин в положеннях законодавчих актів.

Показники відношення суспільства до правової системи мають відображати не лише наявні, а й перспективні можливості впливу правових норм на свідомість людей, на їх бажання бути активними суб'єктами права і добросовісними учасниками правових відносин, а також вид домінуючих правових установок щодо виконання вимог законодавчих актів. В залежності від мотивації, яка супроводжує виконання вимог правових норм, вирізняють: принципіві, прагматичні, конформістські і вимушені правові установки. Оскільки принципіві правові установки мають найбільш стійкий характер, нормотворець має прагнути розвивати саме їх.

Особливий вплив показники правосвідомості мають при формуванні пропозицій щодо підвищення ефективності правового регулювання, яке здійснюється за результатами оцінювання, адже дозволяють оптимізувати зміст і спрямування законодавчого акту.

Модель оцінки ефективності має визначати оптимальну форму взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети [79, с. 38]. Для формування оцінки ефективності законодавства, яка б задовольняла дані вимоги і дозволяла об'єднати в своїх рамках усю сукупність показників, доцільно розглядати її як комплексну систему, розгалужену ієрархічно, що дозволить враховувати особливості досліджуваного законодавства.

Виходячи з вищесказаного, можна сформулювати основні вимоги, які висуваються до комплексної системи оцінки ефективності законодавства:

- цілісність – узгодженість і універсальність елементів системи;
- гнучкість структури – дозволяє адаптувати систему до різних умов в залежності від поставлених завдань.

Для охоплення усієї сукупності показників оцінки ефективності законодавства доцільно співвідносити їх з трьома рівнями системи оцінки ефективності, в залежності від рівня абстрагування. Таким чином пропонується виокремлювати: критерії ефективності, індикатори ефективності, індикаторні показники.

Верхньою ланкою даної системи мають слугувати показники, що найбільш широко описують аспекти здійснення правового регулювання на рівні, який є визначальним для законодавства в цілому, оскільки визначає його суспільний вплив. Для опису таких показників доцільно застосувати поняття критеріїв ефективності.

В науковій літературі автори, описуючи ефективність законів, часто використовують поняття «критерій ефективності», вважаючи його безпосередньо самою ефективністю. Це не відповідає дійсності, оскільки кожен критерій відображає лише частину об'єктивної реальності.

Визначаючи критерій ефективності як базисний елемент ієрархічної системи, доцільно, щоб він охоплював найбільш загальні проблеми, а також забезпечував оцінку найбільш критичних напрямків функціонування закону. Комплекс критеріїв ефективності повинен не лише виокремити сфери впливу закону, а й забезпечити більшу деталізацію показників, які знижують оцінку, і сприяти пошуку шляхів їх усунення (підвищення ефективності).

Самі по собі критерії відображають дію закону і його ефективність, але не дозволяють пояснити механізм та наслідки дії закону. Оскільки критерії ефективності визначають загальний ступінь забезпечення суспільних і

державних потреб, то для їх обчислення необхідно застосовувати показники, що відображають і конкретизують вплив закону на функціонування суспільства і держави.

Другий рівень системи оцінки ефективності законодавства пропонується визначити як індикатор (англ. indicator) – елемент, який відображає перебіг процесу або стан об'єкту спостереження, його якісні або кількісні характеристики у формі зручній для сприйняття людиною.

В науковій літературі поняття індикаторів ефективності законів зустрічається рідко і ототожнюється з поняттям критеріїв. Найближчим по своїй суті до поняття індикатор є сформоване В.В. Головченко поняття «критерій-ознака – операційне означення, що конкретизується за допомогою показників» [9, с. 36]. У вітчизняній нормативно-правовій базі поняття індикатора в контексті застосування його для оцінки ефективності зустрічається лише в «Методичних рекомендаціях з питань методологічного забезпечення складання середньо- та довгострокових стратегічних планів розвитку державних підприємств, державних акціонерних товариств та господарських структур», затверджених Міністерством економічного розвитку і торгівлі України від 14.08.2013 за № 971 «Ключові показники ефективності (цільові індикатори) – показники, за допомогою яких оцінюється досяжність цілей під час стратегічного планування» [80]. Проте дане визначення не в повній мірі відповідає вимогам до елемента системи оцінки ефективності законодавства. Дана ситуація не є дивною, оскільки, як відмічалось раніше, при оцінці ефективності найчастіше пропонувалось застосовувати однорівневий аналіз в кілька етапів.

Формування індикатора безпосередньо залежить від конкретних критеріїв, служить основою для їх обчислення. Воно здійснюється на підготовчому етапі проведення оцінювання ефективності законів.

Фактично індикатор ефективності законодавства – показник, що визначає якісні характеристики законодавчих

актів, а також процесів і явищ, викликаних їх реалізацією. Важливо відмітити, що на відміну від критеріїв, які визначаються, виходячи із загальнонаукових підходів і можуть бути притаманними багатьом галузям права, індикатори мають більшу галузеву направленість.

Таким чином, для кожної галузі права можуть бути сформовані окремі групи індикаторів. Розкриття тих, які є найбільш вагомими для законодавства в інформаційній сфері буде здійснено в підрозділі 3.2. Для цього слід чітко розуміти предмет та методи правового регулювання досліджуваної галузі права та особливості її правового режиму. Враховуючи, що збільшення кількості індикаторів підвищує складність оцінки, при виборі індикаторів слід зупинитись на тих, які є найбільш вагомими.

О.А. Гаврилов відмічав, що перспективними є способи подачі різних правових факторів у вигляді певних індикаторів, «які можна було б піддати квантифікації, цифровому, або графічному вираженню і порівнянню. В цьому випадку можна було б вести мову про застосування до них існуючого математичного апарату» [11, с. 135].

Залежно від операційних понять, методів отримання та обробки вихідної інформації (статистичних даних, спостережень, опитувань тощо) отримані показники можуть бути простими і складними (інтегральними). Індикатори як якісна характеристика для свого визначення і встановлення рівня змін, що виникли внаслідок впливу закону, потребують аналізу одного або кількох показників. Для забезпечення збору і систематизації таких даних виникає потреба внесення ще одного ієрархічного рівня в систему оцінки ефективності. Оскільки даний рівень описує ті показники, які затребувані індикаторами для свого обчислення, то доцільно визначити даний рівень як «індикаторний показник».

Індикаторний показник – це показник, що визначає фактичні характеристики законодавства та зміни в соціальній, чи державній сфері внаслідок дії досліджуваних законодавчих актів.

З цієї дефініції слідує, що індикаторні показники визначаються виключно з особливостей досліджуваних законів. Таким чином, показниками можуть бути різні коефіцієнти, процентні розрахункові співвідношення, індекси, графічні зображення, а також поняття, терміни, висновки.

Слід зацентувати увагу на відмінності між індикаторами та індикаторними показниками, яка полягає в тому, що індикаторний показник лише визначає фактичні показники досліджуваних показників чи їх зміну, а індикатор відображає якість змін чи характеристик, а отже, містить елемент оцінювання.

Врахування цього фактору дозволяє сформувати такі особливості індикаторних показників:

1. Відсутність змін в таких сферах, в яких вони не передбачалися законотворцем (закріплення правового звичаю) також є результатом, а тому не може існувати індикаторних показників, які не впливають на кінцеву оцінку ефективності закону.

2. Індикаторний показник відображає зміни в суспільстві і державі внаслідок дії закону (в тому числі ті, які не були передбачені законотворцем), а тому список індикаторних показників, на відміну від критеріїв може змінюватись навіть в процесі проведення оцінки. Для узгодження даної тези слід визначити, що індикаторні показники формуються згідно з заданими методичними рекомендаціями безпосередньо в процесі проведення оцінювання. Формуючи базу дослідження, необхідно на основі визначених рекомендацій сформувати оціночний масив даних, після обробки яких можна зробити висновок про необхідність застосування частини з них в якості індикаторних показників.

На формування індикаторних показників та їх обчислення великий вплив має тип оцінювання: перспективне чи ретроспективне. При ретроспективному оцінюванні ми оцінюємо чинне законодавство, а також наявний ефект від його впровадження. При перспективному оцінюванні його

фактичне підґрунтя значно скорочується, оскільки для аналізу ми маємо лише проект законодавчого акту. При цьому ускладнюється безпосередньо дослідження за рахунок необхідності прогнозування суспільного ефекту від впровадження закону. В цьому випадку перелік індикаторних показників може суттєво відрізнятись від аналогічного переліку для ретроспективної оцінки ефективності.

Говорячи про взаємозв'язок між елементами системи, можна виокремити формуючий і обчислювальний зв'язок.

Формуючий зв'язок полягає в тому, що елементи, які знаходяться ієрархічно вище, формують ті, які знаходяться на щабель нижче. Виключення може бути зроблене у випадку, коли на рівні індикаторних показників отримано дані, що свідчать про недостатність задіяних індикаторів. В цьому разі може бути реалізований зворотній зв'язок і в систему оцінки буде включений індикатор, який оцінюватиме якісні характеристики незапланованих змін.

Обчислювальний зв'язок характерний тим, що один і той же індикаторний показник може бути задіяний для обчислення кількох індикаторів, але з різними ваговими коефіцієнтами.

Таким чином можна отримати комплексну систему оцінки ефективності законодавства (рис. 2.1), в межах якої реалізуються:

- узгодження різних показників між собою;
- забезпечення універсальності застосування;
- адаптація системи в залежності від поставлених завдань без втрати функціональності;
- спрощення формування і обрахунку масиву вихідних даних.

Критерії ефективності		
це мірило впливу закону на державно-правові відносини і забезпечення ними суспільних потреб		
критерії соціальної	критерії юридичної	критерії державно-



Рис. 2.1. Комплексна система оцінки ефективності законодавства

Зміст системи оцінки ефективності обумовлюється рядом чинників, до яких відносяться: галузь права, об'єм сфери оцінювання, рівень законодавчих актів, деталізація оцінки (грунтовність висновків), обсяг залучених ресурсів тощо.

Деталізація оцінки і обсяг залучених ресурсів на її проведення взаємопов'язані. При високій деталізації оцінювання ефективності аналізується більше показників, для чого необхідно більше часу, що може бути компенсовано збільшенням залученості людських ресурсів. За відсутності ресурсів отримання деталізованої оцінки стає проблематичним, тому доцільніше зменшити кількість показників і сконцентрувати увагу на основних з них.

Рівень законодавчих актів, що підлягають оцінюванню ефективності, деталізує вимоги до них і дозволяє зменшити кількість показників. Найбільша кількість показників застосовується при оцінюванні груп законів. Найменша – при оцінюванні окремих указів та розпоряджень.

Об'єм сфери оцінювання може визначатись кількістю законодавчих актів, що підлягають оцінюванню, або сукупністю суспільних відносин, ефективність законодавчого забезпечення яких оцінюється. В обох випадках збільшення

кількості законодавчих актів потребує врахування взаємозв'язків між ними.

Найбільш вагомий вплив на систему оцінки ефективності законодавства здійснює галузь права, до якої воно належить. Галузеві особливості визначають перебіг суспільних відносин та обумовлюють особливості структури і взаємозв'язків галузевого законодавства. Вартує також пам'ятати, що за галузевою ознакою показники ефективності можуть поділятися на загально-правові та спеціально-галузеві. При цьому загально правові показники вищого рівня можуть визначатись (обчислюватись) спеціально-галузевими показниками нижчого.

Загально-правові показники оцінки ефективності визначають основні вимоги до законодавства будь-якої галузевої спрямованості. До даної групи слід віднести критерій якості – зміст і форма законодавчих актів мають відповідати юридичній техніці та особливостям їх структури, притаманним галузі права. Якісний законодавчий акт унеможливує неоднозначність свого трактування і застосування, забезпечує зрозумілість правових вимог та сферу їх застосування.

Галузеві показники оцінки ефективності можуть бути також спорідненими для законодавства різної галузевої спрямованості, проте особливості їх змісту розкриваються через особливості галузі права. Аналізуючи різні аспекти галузі інформаційного права, можна встановити їх вплив на формування окремих груп показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері. Одними з найбільш узагальнюючих галузевих властивостей є функції права.

У юридичній науці термін «функція» застосовується для опису соціальної ролі держави і права, що дозволяє вести мову про їх кореляцію з галузевими критеріями оцінки ефективності. Питання визначення функцій інформаційного права відіграє суттєву роль при здійсненні оцінювання, окреслюючи форму і напрямок реалізації регуляторного впливу.

Під функцією інформаційного права розуміють або соціальне призначення інформаційного права, або напрями його правового впливу на суспільні відносини, або і те й інше разом. Таким чином, розкриваючи сутність функцій інформаційного права, необхідно враховувати його призначення і напрямки впливу.

Соціальне призначення інформаційного права визначає «врегулювання, впорядкування інформаційних відносин, надання їм належної стабільності, створення необхідних умов: для реалізації інформаційних прав громадян і нормального існування громадянського суспільства в цілому» [81]. В той час, як правовий вплив інформаційного права характеризує «шляхи, форми, способи впливу права на інформаційні відносини, а напрям впливу – є відповіддю на потреби суспільного розвитку, результатом законодавчої політики, що концентрує ці потреби і трансформує їх у позитивне право, що робить його найбільш суттєвим компонентом функції інформаційного права» [25, с. 55].

Функції інформаційного права окреслюють ключові напрямки його впливу на відносини в інформаційній сфері. Вони визначають спрямування активної дії і здебільшого обумовлені соціальним призначенням права. Однією з визначальних ознак функцій інформаційного права є їхній динамізм, що є наслідком стрімкого розвитку інформаційних відносин і суспільних змін [25, с. 59].

Вартує звернути увагу на думку В.А. Копилова: «основною характеристикою функцій інформаційного права є погляд на нього як на втілення основоположного принципу справедливості. Авторитет інформаційного права залежить і від рівня легітимності, тобто від того, наскільки членами суспільства його вимоги сприймаються як справедливі, як такі, що відповідають їх правам й інтересам» [82].

На думку Л.П. Коваленко, можна сформулювати такі «особливості функцій інформаційного права:

1. функція інформаційного права обумовлена його сутністю і визначається призначенням у суспільстві;

2. функція інформаційного права характеризує напрям необхідного впливу інформаційного права на інформаційні відносини, тобто такого, без якого суспільство на цьому етапі розвитку не може існувати (регулювання, охорона, закріплення певного виду суспільних відносин);

3. функція інформаційного права виражає найбільш суттєві, головні риси інформаційного права і спрямована на здійснення основних завдань, що стоять перед інформаційним правом на зазначеному етапі його розвитку;

4. функція інформаційного права становить, як правило, напрям його активної дії;

5. постійність як необхідна ознака функції інформаційного права характеризує стабільність, безперервність, досить довгу її дію» [25, с. 59].

В науковій літературі можна зустріти різні пропозиції щодо впорядкування і переліку функцій інформаційного права. Найбільш поширеним є розподіл функцій на загально-правові (ґрунтуються на загально-правових засадах і властиві більшості галузей права) та спеціально-правові (ґрунтуються на особливостях інформаційного права). У всіх випадках йдеться про «перетворення нормативності інформаційного права на урегульованість суспільних відносин».

До загально-правових функцій відносять:

1. регулятивну – визначення прав і обов'язків суб'єктів відносин в інформаційній сфері та їх закріплення і розвиток;

2. охоронну – гарантування інформаційних прав та свобод, забезпечення збалансування інформаційних інтересів з метою мінімізації негативних наслідків для суб'єктів відносин, здійснення заходів контролю за дотриманням правових вимог і профілактикою правопорушень;

3. захисну – забезпечення правових засобів відновлення порушених інформаційних прав та відшкодування спричиненої шкоди, а також правових механізмів притягнення до відповідальності правопорушників;

4. інформативну – полягає у доведенні до відома суб'єктів відносин в інформаційній сфері їх інформаційних прав,

обов'язків та відповідальності, напрямків регулювання суспільних відносин, «орієнтування громадян на позитивні правові настанови, які пропонують оцінку права та готовність діяти відповідно до його норм, загальноправовий вплив на духовну сферу, виховання поважання права»;

5. орієнтаційну – через встановлення обсягів правомірної поведінки суб'єктами відносин в інформаційній сфері та визначення умов її протиправності, орієнтування громадян на вчинення правомірних дій;

6. виховну – полягає у вихованні поваги до інформаційного права та формуванні належного правового світогляду через застосування стимулюючих чинників;

7. інтегративну – забезпечення взаємозв'язків між нормативно-правовими актами для формування цілісної системи регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері.

У відповідності до функцій інформаційного права можна сформулювати такі критерії оцінки його ефективності:

– галузевої спрямованості – визначає відповідність положень нормативно-правового акту спрямуванню галузі права і окремих її інститутів;

– корупціогенності – визначає чіткість визначення прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин в інформаційній сфері, меж повноважень органів державної влади щодо здійснення контролю над інформаційною діяльністю та інтерпретації ними діючого законодавства на рівні внутрішніх розпоряджень;

– функціональної спроможності органів державної влади – визначає обсяг прав і обов'язків органів державного управління спрямованих на виконання обов'язків щодо реалізації положень законодавства в інформаційній сфері, а також їх матеріально-технічне і кадрове забезпечення;

– відповідальності в інформаційній сфері – визначає наявність та функціональну спроможність механізмів притягнення до відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері;

– інформатизації – покликаний визначати рівень застосування інформаційно-комунікаційних технологій в інформаційних відносинах які мають на меті спростити та прискорити їх реалізацію;

– збалансованості інтересів – встановлює рівень забезпеченості й збалансування суспільних потреб та інтересів різних груп населення між собою і державою, мінімізує конфліктність відносин;

– правосвідомості – визначає рівень правового нігілізму (наявність чи відсутність поваги до права) в цілому й інформаційної галузі зокрема;

– цілісності – законодавчі акти, що забезпечують правове регулювання мають формувати чітко структуровану, струнку систему взаємозв'язків (як внутрішню, так і зовнішню) без колізій і прогалин, з відповідністю положень нормативно-правових актів нижчої сили вищим;

– системності – відповідність реалізації і розвитку законодавства в межах єдиного задуму, який нормативно і політично закріплений у відповідних програмах та планах.

Запропоновані критерії ефективності відображають загальну систему оцінки ефективності законодавства та обумовлюють найбільш вагомні аспекти формування ефективності законодавства в інформаційній сфері. Узгодження системи критеріїв ефективності законодавства здійснюється шляхом уточнення їх загального переліку та конкретизації змісту. Його доцільно здійснювати з урахуванням особливостей конкретних оцінюваних нормативно-правових актів та їх місця в системі законодавства в інформаційній сфері.

Не зважаючи на універсальний характер наведених критеріїв оцінки ефективності законодавства їхній вплив на загальну оцінку може суттєво відрізнятись в залежності від предмету правового регулювання. Це дозволяє стверджувати, що галузеві особливості оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері відобразатимуться не лише у змісті і спрямованості показників оцінки ефективності, а й при їх

співвіднесенні між собою при обчисленні загальної оцінки. Таким чином зображена на рис. 2.1 система потребує доповнення системою обчислювальних коефіцієнтів, що визначатимуться особливостями спрямування оцінюваних законодавчих актів.

Вартує відмітити, що виділення показників ефективності, які будуть притаманними виключно законодавству в інформаційній сфері та відповідатимуть усій сукупності законодавчих актів, що до нього належать, унеможливлується комплексністю інформаційної сфери та об'ємністю суспільних відносин, що становлять предмет її правового регулювання. У зв'язку з чим видається доцільним звузити сферу пошуку галузевих показників оцінки ефективності до окремих інститутів інформаційного права. Це дає змогу виокремлювати інституційні критеріїв оцінки ефективності. У відповідності до чого класифікуючою ознакою критеріїв оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері можна визначити їх узагальненість, що дозволяє розділяти критерії на: загально-правові, галузеві, інституційні.

На відміну від критеріїв, індикатори оцінки ефективності більш детально відображають галузеві особливості законодавчих актів. Виходячи зі змістовного наповнення понять індикаторів оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері можна стверджувати, що вони корелюються з принципами інформаційного права, адже саме принципи відображають основні напрямки здійснення правового регулювання галузі права та її інститутів, а також вибір засобів і методів їх досягнення. При цьому слід враховувати, що як не всі принципи можуть слугувати в якості основи для елементів системи оцінки ефективності, так і не всі аспекти функціонування закону, що впливають на його ефективність, мають відображення в правових принципах.

РОЗДІЛ 3.

ПІДХОДИ ДО ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

3.1. Основні показники оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері

Побудова цілісної системи показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері є ключовою умовою якості та вірогідності отриманих результатів. І.І. Онишук досліджуючи показники оцінки нормативно-правових актів відмічав, що для забезпечення достатньої достовірності і точності показники ефективності мають задовільняти певним вимогам: «1) виражатись чисельно и визначати досягнення певного планового стану; 2) об'єктивно відслідковуватись; 3) відображати зміни і ефекти реалізації законодавства; 4) бути достатньо точним, відображати суть описуваного питання; 5) доступним при прийнятних затратах» [83, с. 23]. Схожий перелік вимог до показників ефективності пропонує Ю.І. Матвєєва [84, с. 54].

Вважаємо за доцільне погодитись в цілому з такою характеристикою вимог до показників ефективності. Водночас слід зауважити, що вимоги до групи показників будуть доповнюватись за рахунок необхідності врахування внутрішньо-системних зв'язків. Таким чином вимоги до системи показників оцінки ефективності законодавства можуть бути доповнені вимогами:

– повноти – масив показників має охоплювати усю сукупність взаємозв'язків правовідносин та законодавчих актів, що їх врегульовують;

– об'єктивності – показники та їх зв'язки повинні відображати об'єктивні властивості законодавства та умови його застосування;

– доцільності – збільшення кількості показників призводить до зростання складності процедури оцінювання, а

тому вони мають співвідноситись з поточною метою оцінювання ефективності законодавства.

Грунтуючись на розглянутих вище уявленнях про сутність понять ефективності законодавства, показників ефективності, а також запропонованій системі оцінки ефективності законодавства, можна стверджувати, що за своїм змістом показники оцінки ефективності законодавства можуть розділятися та класифікуватися в залежності від: змістової спрямованості (юридичні, державно-регуляторні, соціальні), рівня узагальненості (загально-правові, галузеві, інституційні), рівня абстрагування (критерії, індикатори, індикаторні показники).

Загально-правові показники оцінки ефективності відображають ознаки притаманні усім галузям права і мають найбільш широке застосування. Розкриваючи і доповнюючи критерії оцінки ефективності, запропоновані в підрозділі 2.3, ми можемо сформулювати загально-правову систему показників ефективності.

Основною класифікуючою ознакою показників ефективності законодавства слід визначити змістову спрямованість показників у відповідності до якої обумовлюються сфера пошуку та механізм обчислення показників.

Юридична ефективність визначає внутрішню спроможність закону реалізовувати поставлені перед ним завдання, в тому числі через взаємодію з іншими нормативно-правовими актами. Критеріями юридичної ефективності є його якість, цілісність і системність.

Вимога до якості законодавчого акту є визначальною при його розробці, визначає його внутрішній потенціал та дозволяє вести мову про належність рівня нормотворчої роботи. Формулювання якісного законодавчого акту передбачає його відповідність вимогам юридичної техніки, галузевим особливостям та політико-правовим реаліям держави, послідовності та логічної внутрішньої узгодженості правових вимог.

У відповідності до цього **критерій якості** закону описує внутрішню характеристику закону. Він спрямований на оцінку коректності законодавчого акту як нормативно-правового документу (юридичної конструкції і змістового наповнення його правових норм).

Якісний законодавчий акт має бути належно структурований і містити усі необхідні елементи для реалізації своїх завдань. Зазвичай законодавчі акти різних видів мають притаманну їм структуру, яка ґрунтується на галузевій та видовій приналежності. Особливо це стосується законів як основного елементу законодавства.

Інформаційному законодавству притаманна варіативність підходів до структурування законодавчих актів, що обумовлюється комплексністю та відносною молодістю галузі інформаційного права і ускладнює визначення **індикатора структурної належності**. Це породжує проблему структурної відповідності законодавчих актів в інформаційній сфері. Вирішення даної проблеми можливе двома способами.

Перший спосіб передбачає встановлення виду закону (матеріальний, процесуальний, комбінований) та співвіднесення його структури з ідеалізованою структурою відповідного виду.

Другий спосіб потребує співвіднесення мети і завдань закону з домінуючими предметом та методами правового регулювання. Для інформаційного права характерним є комплексний метод правового регулювання, який реалізовується в межах відповідних структурних елементів, притаманних адміністративному, кримінальному, цивільному та іншим галузям права. У відповідності до чого індикатор структурної належності може бути встановлений у відношенні до галузевих особливостей законодавчих актів галузі права, метод регулювання якої є домінуючим. При цьому необхідно враховувати, що в межах одного закону можуть реалізовувати кілька методів правового регулювання,

що призводить до формування комбінованої структури законодавства.

Застосування першого способу визначення еталонної структури законодавчого акту є пріоритетним, оскільки дозволяє більш чітко окреслити індикаторні показники.

Незалежно від обраного способу індикаторними показниками можуть виступати: відповідність структури та характер невідповідностей. Перший з них – кількісний і обумовлюється кількістю виявлених невідповідностей. Другий – якісний. Він визначає зміст і характер невідповідностей.

Належна структура потребує відповідного наповнення, що ставить вимогу введення **індикатора юридичної грамотності** законодавчого акту. Забезпечення юридичної грамотності здійснюється за рахунок встановлення відповідності граматичних і стилістичних конструкцій, що застосовуються, вимогам до законодавчих актів відповідного рівня. Даний індикатор ґрунтується на експертному висновку, а також зведеній таблиці виявлених похибок і зауважень.

Однією з умов ефективності законодавства є зрозумілість і доступність його вимог широким верствам населення, що гарантує однозначність трактування вимог, їх усвідомлення та належне застосування. **Індикатор лінгвістичної доступності** тексту законодавчого акту визначає його зрозумілість для не юристів. На жаль, більшість нормотворців ігнорують даний принцип, що призводить до неоднозначності трактування правових норм. Вплив даного індикатора на ефективність законодавства в інформаційній сфері особливо відчутний, оскільки в комбінації з недостатньою правовою грамотністю населення призводить до додаткового навантаження на органи державної влади та суди.

Значення лінгвістичної доступності визначається через співставлення двох індикаторних показників, отриманих шляхом:

- експертної оцінки лінгвістів, для чого їм необхідно надати висновки про граматичну коректність побудови

окремих норм закону, допустимість застосування термінів (відмічаються лише ті, застосування яких некоректне або ж може призвести до неоднозначного трактування змісту норми закону), загальну зрозумілість положень і вимог закону. Дослідження може проводитись як в межах наукових установ, так і шляхом компіляції висновків окремих експертів;

- опитування фокус-групи або широких верств населення з метою виявлення особливостей сприйняття як окремих положень, так і закону в цілому. Для більшої точності доцільно комбінувати дані методи: спершу отримати висновки фокус-групи щодо виявлених проблем зі сприйняттям окремих норм закону, а потім в межах соціологічного опитування підтвердити зроблені висновки.

В межах визначення юридичної грамотності і лінгвістичної доступності можна виокремити питання термінологічної єдності законодавства в інформаційній сфері. Проблема тлумачення термінів притаманна національному законодавству. Особливістю законодавства в інформаційній сфері є не лише надання різного тлумачення термінам в різних законодавчих актах, а й відсутність нормативної дефініції частини основоположних понять. До таких понять можна віднести інформацію, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідну інформацію), що є умовою віднесення інформації до певного правового режиму (ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), або ж звільнення від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом (ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію»).

У зв'язку з його значимістю, показник **термінологічної єдності** доцільно віднести до категорії багатокатегорійних індикаторів. За своєю спрямованістю він може розглядатись як внутрішньо-нормативний (застосування споріднених термінів в межах одного законодавчого акту) – застосовується для обчислення критерію якості, а також груповий (однорідність трактування термінів в межах

виділеної групи законодавчих актів) – визначає критерій цілісності.

За своїм змістом даний індикатор обраховується через якісні (за одиничної невідповідності) та кількісні (за значної кількості невідповідностей) індикаторні показники. Кількісні індикаторні показники отримуються шляхом встановлення відношення числа: термінів, на які надано дефініції, термінів, на які не надано тлумачення, правових норм, що містять відмінне тлумачення термінів. Якісний індикаторний показник встановлюється шляхом лінгвістично-правового експертного висновку про відповідність застосування термінів.

Забезпечення реалізації правових вимог законодавчих актів здійснюється через застосування цілісної системи нормативно-правових актів різної сили. Повнота і узгодженість зазначеної системи, її цільова спрямованість, точність визначення місця кожного законодавчого акту та його функціональної направленості сприяють спрощенню застосування законодавства, а отже підвищують його ефективність. Це дозволяє виділити **критерій цілісності** законодавства в межах юридичної ефективності.

Забезпечення вимог законодавства може здійснюватись як через власні норми оцінюваного законодавства, так і через систему підзаконних актів чи норми іншого законодавства. Для інформаційного права притаманна наявність декларативних вимог, а також безадресних відсилочних норм. **Індикатор забезпеченості реалізації** потребує здійснення свого обчислення в кілька етапів.

Перший – передбачає аналіз змісту законодавчих актів щодо процесуальної забезпеченості матеріальних норм. У випадку їх невідповідності здійснюється другий етап. Він покликаний встановити наявність правових норм і нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію вимог оцінюваного законодавства. Оскільки частина процесуальних норм законодавства в інформаційній сфері може міститись у законодавстві іншого галузевого

спрямування, то виникає потреба комплексного урахування відповідних особливостей.

При обчисленні індикатора забезпеченості реалізації застосовуються кількісні індикаторні показники (співвіднесення кількості матеріальних і процесуальних норм).

Об'ємність і слабка узгодженість законодавства в інформаційній сфері, відсутність чіткого розмежування споріднених груп суспільних відносин, а також сфери застосування законодавчих актів можуть призвести до виникнення колізій при правозастосуванні. Колізії суттєво погіршують однорідність правового регулювання, ускладнюють процедури застосування законодавства та вирішення спорів, чим знижують його ефективність [85, с. 26]. За своїм змістом колізії можуть мати як внутрішній, так і зовнішній характер, матеріальний або процесуальний. **Індикатор колізійності** відображає усю сукупність колізій у законодавстві, проте індикаторні показники внутрішньої колізійності можуть бути застосовані також при обчисленні індикатора структурної належності.

Матеріальний характер колізійності проявляється, коли різні матеріальні норми врегульовують одні і ті ж аспекти суспільних відносин. Процесуальний – коли реалізацію положень матеріальної норми можливо здійснити у відповідності до кількох процесуальних норм. Внутрішня колізійність обумовлюється змістом окремо взятого законодавчого акту, в той час як зовнішня – групою законодавства.

На відміну від індикатора забезпеченості реалізації, індикатор колізійності носить якісний, оціночний характер.

Проблема колізійності законодавства в інформаційній сфері ускладнюється інтерпретацією інформаційних законів на рівні підзаконних актів. Об'ємність та неоднорідність інформаційної сфери призводить до необхідності трактування і уточнення вимог закону на рівні підзаконних актів для приведення їх у відповідність поточним реаліям. **Індикатор**

інтерпретації покликаний визначити відповідність інтерпретації положень законодавства його меті та загальному спрямуванню.

В якості індикаторних показників виступає кількість підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюють інтерпретацію законодавства, а також кількість тих, де інтерпретація законодавства виходить за межі повноважень державного органу, що здійснював прийняття інтерпретуючих норм.

Однією з вимог забезпечення цілісності законодавчого забезпечення окремих суспільних відносин в інформаційній сфері є відповідність мети і завдань оцінюваних законодавчих актів єдиному спрямуванню. Це дозволяє виділити **індикатор цільової відповідності**, який покликаний встановити узгодженість вимог окремих правових норм із загальними цілями оцінюваного законодавства. Визначення даного індикатора варіюється в залежності від обсягу оцінюваного законодавства. У випадку одиночного законодавчого акту індикаторним показником буде експертна оцінка. У випадку оцінювання групи встановлюється відповідність цілей ієрархічно нижчих законодавчих актів цілям і завданням вищих.

Інформаційне право – це відносно молода галузь права, яка все ще знаходиться на стадії свого становлення. В Україні державна політика в інформаційній сфері передбачає гарантування невід’ємних інформаційних прав особи, забезпечення інформаційної безпеки людини і держави, розвиток інформаційного суспільства, проведення інформатизації та введення України в світовий інформаційний простір. Для реалізації поставлених цілей необхідно здійснювати послідовну нормотворчу діяльність, спрямовану на розвиток і систематизацію правового забезпечення інформаційної сфери, вдосконалення існуючих правових механізмів та приведення законодавства в інформаційній сфері у відповідність до міжнародних стандартів.

Критерій системності визначає відповідність місця інформаційного законодавства в системі міжнародного та національного законодавства, а також спрямування його розвитку. На відміну від решти критеріїв, критерій системності не впливає на оцінку функціональної ефективності законодавства в інформаційній сфері, проте визначає його ефективність як системи належного правового забезпечення інформаційних відносин.

Забезпечення основоположних принципів правової, демократичної держави ґрунтується на дотриманні положень Конституції. Конституція України – це основний закон, який встановлює засади та умови функціонування суспільства. Будь-який законодавчий акт має прийматись, ґрунтуючись в першу чергу на положеннях Конституції. Законодавчий акт, положення якого не відповідають конституційним вимогам, є неконституційним. Тому навіть за високої інструментальної ефективності не може вважатись ефективним з соціальної і правової позиції.

Індикатор конституційності визначає відповідність вимог законодавства Конституції України. Незважаючи на те, що кожен закон за замовчуванням мусить ґрунтуватись на конституційних положеннях, додаткового аналізу потребує встановлення відповідності закону принципам Конституції, а також визначення положень, що порушують інформаційні права людини або мають потенційну схильність до цього.

Встановлення індикатора конституційності здійснюється у відповідності до експертного висновку про відповідність законодавчого акту в цілому принципам Конституції. Альтернативою є визначення та співставлення норм закону з положеннями Конституції й виявлення тих, які можуть бути спрямовані або трактовані для порушення відповідних конституційних положень.

Одним з елементів системи законодавства в інформаційній сфері є міжнародні договори, згода на ратифікацію яких надана Верховною Радою України. Водночас слід зазначити, що можливість правозастосування окремих норм

міжнародного права в інформаційній сфері на території України реалізовується через їх імплементацію в національне законодавство. Належна імплементація міжнародних договорів підвищує рівень національного законодавства і сприяє зростанню ефективності регулювання інформаційних відносин, особливо тих, що мають транскордонний характер. **Індикатор імплементації** покликаний встановити рівень впровадження норм міжнародного права у національне законодавство. Для цього встановлюються індикаторні показники: кількість нормативних положень ратифікованих міжнародних договорів, що врегульовують відносини в оцінюваній сфері інформаційних відносин, а також відповідна їм кількість імплементованих положень.

Ефективне правове регулювання групи суспільних відносин можливе лише за умови їх належного забезпечення законодавством, що передбачає відсутність неврегульованих суспільних відносин. **Індикатор забезпеченості суспільних відносин** визначає наявність і кількісну характеристику прогалин у правовому регулюванні відносно однорідних суспільних відносин, що становлять предмет оцінюваного законодавства. Даний індикатор не застосовується при оцінці ефективності окремого законодавчого акту. Індикаторними показниками слугують обсяг суспільних відносин, що складають сферу правового регулювання, а також зміст предмету правового регулювання кожного законодавчого акту з оцінюваної групи. Обчислення даного індикатора становить суттєву складність в силу певної абстрактності застосованих індикаторних показників, а також відсутності єдності в тлумаченні та класифікації інформаційних відносин.

Однією з умов досягнення ефективності законодавства є впровадження послідовної політики його вдосконалення і адаптації до сучасних вимог. **Індикатором послідовності реалізації політики розвитку інформаційного законодавства** є розробка і реалізація відповідних планів та стратегій. В Україні основоположними нормативними документами, що визначають спрямування розвитку

законодавства в інформаційній сфері, є Концепція національної програми інформатизації та Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки». Питанням розвитку власне законодавства в інформаційній сфері в них приділяється доволі мало уваги. У відповідності до чого даний індикатор слугує здебільшого для відображення ефективності державної політики в інформаційній сфері. Його застосування є не обов'язковим і доцільне в межах порівняння національних та міжнародних програм розвитку законодавства в інформаційній сфері, як індикатор відповідності світовим стандартам та рівню розвитку.

Регуляторна ефективність визначає здатність державних органів забезпечувати реалізацію положень закону в межах визначених повноважень. Вартує відмітити, що в даному випадку розглядається здебільшого нормативна урегульованість діяльності органів державної влади. Основними критеріями регуляторної ефективності є його функціональна спроможність і корупціогенність.

На державні органи у відповідності до їх повноважень покладено обов'язок здійснювати контроль за дотриманням інформаційних прав та свобод, забезпечувати інформаційну безпеку особи і держави, сприяти реалізації інформаційних інтересів. Спроможність державних органів втілювати вимоги законодавства в інформаційній сфері має суттєвий вплив на ефективність дії останніх.

Критерій функціональної спроможності органів державної влади визначає об'єктивну здатність державних органів і відповідальних посадових осіб здійснювати покладені на них повноваження і обов'язки в інформаційній сфері. При цьому в першу чергу аналізується нормативна складова їхньої діяльності, яка визначає обсяг повноважень і обов'язків та їх відповідність рівню, необхідному для належного виконання поставлених законодавством завдань.

В залежності від спрямування суспільних відносин можна виділити два напрямки діяльності державних органів в

інформаційній сфері: внутрішній (спрямований на забезпечення інформаційної діяльності всередині державних структур) і зовнішній (спрямований на забезпечення інформаційної взаємодії з суспільством). В обох випадках інформаційна діяльність виконується уповноваженими особами у відповідності до посадових інструкцій. Це дозволяє виділити індикатори структурної відповідності й дієздатності державних органів.

Згідно з принципами адміністративного права, посадова особа може вчиняти лише дії, чітко визначені в законодавстві у відповідності до наданих їй повноважень. У більшості випадків законодавство своїми положеннями не конкретизує коло посадових осіб, відповідальних за реалізацію його положень, а лише визначає загальне спрямування своєї дії. Відсутність уповноважених на виконання вимог закону осіб ставить під сумнів правомірність діяльності державного органу та знижує ефективність законодавства. **Індикатор структурної відповідності** визначає наявність нормативно-правової бази щодо функціонування підрозділів чи відповідальних осіб в органах державної влади. Він ґрунтується на дослідженні системи підзаконних актів, які визначають порядок реалізації положень закону посадовими особами та конкретизують їх повноваження.

На відміну від індикатора структурної відповідності, який визначає кількісні показники наявності відповідних уповноважених осіб, **індикатор дієздатності державних органів** встановлює якісну відповідність повноважень державних органів вимогам закону. Індикатор дієздатності встановлюється шляхом співставлення обсягу повноважень, що надаються законодавчим актом, до його мети і завдань. Індикатор вважатиметься позитивним, якщо надані повноваження державних органів дозволяють забезпечити досягнення цілей законодавства.

Індикатор інформатизації визначає спроможність органів державної влади реалізовувати свої повноваження за допомогою системи електронного документообігу.

Обчислюється через індикаторні показники рівня впровадження системи електронного документообігу (якісний, якщо ґрунтується на експертному аналізі), а також кількості/частки електронних документів у системі внутрішнього і зовнішнього документообігу.

На противагу критерію функціональної спроможності **критерій корупціогенності** визначає потенційні можливості зловживання службовим становищем для вчинення протиправних дій, а також відображає можливості по забезпеченню охоронної функції інформаційного права. На сьогодні питання корупційної діяльності в інформаційній сфері залишаються малодослідженими і недостатньо розробленими. Тому, аналізуючи корупціогенність законодавства в інформаційній сфері, доцільно виходити з загальних ознак корупції та об'єкту корупційних посягань. Закон України «Про запобігання корупції» визначає, що «корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей; де неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав». Особливістю корупційної діяльності в інформаційній сфері є властивості об'єкту корупційних посягань – інформації. За своїм характером корупційна діяльність може бути спрямована на порушення властивостей інформації (цілісності, достовірності, повноти, доступності,

актуальності) або інформаційний режим (віднесення відкритої інформації до інформації з обмеженим доступом, неправомірне розголошення інформації з обмеженим доступом, що стала відома в процесі виконання службових обов'язків). За недосконалості відповідних механізмів контролю за інформаційною діяльністю державних органів та притягнення до відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері визначення критерію корупціогенності можливе через застосування індикаторів та індикаторних показників інших критеріїв оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері.

У зв'язку з цим визначення індикатора дієздатності державних органів доцільно розширити з простого твердження про відповідність повноважень завданням до комплексного —, що враховуватиме і надлишковість повноважень. В межах індикатора колізійності варто оцінювати не лише співвідношення матеріальних і процесуальних норм, а й спрямованість на їх реалізацію державними органами. Окремі індикатори корупціогенності визначають особливості законодавства в інформаційній сфері й будуть розглянуті нижче.

Суспільна ефективність встановлює як загальну можливість (напрямки) впливу закону на суспільну поведінку, так і реальні зміни в ній, що виникли внаслідок дії закону. До критеріїв суспільної ефективності відносять збалансованість інтересів і правосвідомість.

Вплив законодавства в інформаційній сфері спрямований на забезпечення відповідних суспільних та управлінських потреб. Зміни у даних сферах слугуватимуть найліпшим показником ефективності дії законодавства. **Критерій балансу (забезпеченості) інтересів** визначає рівень збалансованості законодавчого забезпечення інтересів учасників інформаційних відносин. Важливою особливістю даного критерію є його динамічність і часова залежність, яка проявляється через необхідність співвідношення отриманих індикаторних показників за однакові часові проміжки.

Повнота виявлення і вимірювання суспільних змін внаслідок дії законодавства завжди становила суттєву складність при оцінюванні ефективності. Значний вплив на неї здійснює галузь права. Так, ефективність цивільно-правових норм можливо оцінити по зміні кількості праводносин, ефективність кримінально-правових – через зміну статистики злочинності тощо. Інформаційні права є невід’ємною частиною прав людини, проте відношення до рівня забезпеченості цих прав може суттєво відрізнятись в залежності від економічних, політичних чи соціальних чинників. Держава покликана забезпечувати рівень законодавчого задоволення інформаційних прав та інтересів, який відповідає поточному рівню їх затребуваності.

Індикатор суспільного інтересу спрямований на виявлення реального рівня і спрямування суспільного запиту щодо забезпечення та розвитку своїх інформаційних прав. Так як інформація за своїм змістом є нематеріальною цінністю, що володіє властивістю необмеженого дублювання (копіювання) і швидкого розповсюдження, то встановлення рівня задоволення інформаційних потреб через кількість застосувань відповідних правових норм або вчинення правомірних (чи протиправних) дій лише частково відповідатиме умові об’єктивності. Визначення даного індикатора доцільно здійснювати, ґрунтуючись на соціологічних дослідженнях рівня задоволення інформаційних потреб та інтересів, публікаціях ЗМІ та соціальних медіа, громадських та наукових обговореннях. При цьому власне індикатор носитиме порівняльний характер динаміки зміни відповідного індикаторного показника. Необхідно також враховувати, що при формуванні даних індикаторних показників доцільно враховувати не лише наявність публікації чи факту обговорення, а й його спрямованість, що значною мірою ускладнює весь процес отримання як індикаторних показників, так і власне індикатора. Для спрощення процедури оцінювання

індикаторні показники слід корелювати з експертною оцінкою динаміки змін суспільної думки.

Державний інтерес в інформаційній сфері проявляється у необхідності забезпечення інформаційної безпеки та оптимізації системи державного управління. Індикатор державного інтересу спрямований на встановлення оптимального з точки зору державної регуляторної політики обсягу прав та обов'язків уповноважених державних органів при реалізації інформаційних прав громадян.

Вплив законодавчих актів на перебіг суспільних відносин здійснюється опосередковано, через спрямування поведінки суб'єктів відносин. Водночас кожен суб'єкт приймає свідоме вольове рішення про дотримання чи недотримання законодавчих вимог. Чим простіше для особи прийняття рішення про доцільність дотримання правомірної поведінки, тим ефективніше реалізовуватимуться законодавчі вимоги. Вибір правомірної поведінки суб'єктом відносин здебільшого обумовлюється рівнем правосвідомості, що існує в суспільстві. Правосвідомість – це визначальна правова характеристика суспільства, яка обумовлюється повагою до держави і права, а також усвідомленням невідворотності настання і справедливості відповідальності за правопорушення. Формування належного рівня правосвідомості потребує змін не лише правового, а й соціального, економічного, політичного, культурного характеру. Правосвідомість можна розглядати як загально-правове або галузеве явище, тому *критерій суспільної правосвідомості* покликаний встановити динаміку зміни рівня поваги до законодавства в інформаційній сфері у відношенні до загального за певний проміжок часу. Даний критерій відіграє важливу роль при формуванні висновків щодо результуючої оцінки ефективності законодавства і дозволяє визначити пріоритетність внесення змін в чинне законодавство в інформаційній сфері.

Поняття правосвідомості носить здебільшого теоретичний характер, тому для проведення оцінювання доцільніше

скористатись визначенням правового нігілізму. В такому випадку індикаторами даного критерію виступатимуть загально-правовий та інформаційно-правовий нігілізм.

Індикаторні показники даної групи можуть визначатись як через набір статистичних даних (про рівень правопорушень оцінюваного законодавства чи динаміку правомірного застосування норм законодавства), так і через соціологічні опитування, спрямовані на встановлення рівня довіри до органів державної влади, схильність до порушення вимог оцінюваного законодавства.

Останнім і найбільш вагомим загально-правовим показником ефективності законодавства в інформаційній сфері є гарантованість відповідальності за вчинення правопорушення. Даний показник відображає реалізацію захисної функції права і по своєму змісту впливає на ефективність дії усієї сукупності законодавчих актів в інформаційній сфері. У відповідності до наведених вище міркувань, з точки зору оцінки ефективності законодавства забезпечення відповідальності за характером свого впливу на оцінку має найбільш вагоме значення, тому її вартує визначати на рівні критеріїв оцінки ефективності. Оскільки інформаційне законодавство не містить повного механізму притягнення до відповідальності, то визначення *критерію відповідальності в інформаційній сфері* матиме свої особливості. Враховуючи їх, даний критерій матиме міжгалузевий характер, для його обчислення застосовуватимуться індикатори юридичного, державно-регуляторного і соціального спрямування.

Першочерговою умовою настання відповідальності за порушення вимог законодавства є визначеність змісту правопорушень. Для інформаційного законодавства, як і для системи національного законодавства в інформаційній сфері в цілому, характерною є відсутність чіткої визначеності умов настання відповідальності, їх класифікації. Поширеною є застосування формули «порушення законодавства України про ... тягне за собою відповідальність згідно із законами

України». Така невизначеність суттєво знижує ефективність притягнення до відповідальності, оскільки залишає суттєвий простір для інтерпретації і можливості застосування підзаконних нормативно-правових актів. Іншим аспектом застосування даної формули є відсутність конкретизації посилань на процесуальні норми, що встановлюють відповідальність за порушення окремого законодавчого акту.

Індикатор визначеності (умов) відповідальності покликаний встановити забезпеченість механізму притягнення до відповідальності матеріальними і процесуальними нормами. Значення даного індикатора може бути нульовим за умови відсутності норм, що встановлюють відповідальність за порушення оцінюваного законодавства. За наявності переліку умов настання відповідальності індикаторними показниками слугуватимуть: рівень охоплення даними умовами усього масиву відносин, що врегульовуються законодавством; рівень відповідності умов механізму притягнення до відповідальності. Основну складність при цьому відіграє необхідність здійснення сукупного пошуку належних процесуальних норм в межах адміністративного, кримінального, цивільного та трудового законодавства.

За відсутності переліку умов настання відповідальності обчислення даного індикатора потребує розділення норм законодавчого акту на матеріальні і процесуальні. Враховуючи особливості процесуальних норм, пошук засад притягнення до відповідальності за їх порушення необхідно здійснювати в межах адміністративного права.

Забезпечення охоронної функції полягає у притягненні до відповідальності та забезпеченні відшкодування спричинених збитків, що може бути реалізовано виключно через винесення відповідного судового рішення. Особливістю інформаційної сфери є те, що інформаційні права носять нематеріальний характер. Через, що в більшості випадків неможливо виміряти рівень їх забезпеченості чи зафіксувати міру їх порушення. Відсутність дієвого механізму фіксації

правопорушень в інформаційній сфері, а також процесуальних можливостей представлення доказів у суді залишають широкі можливості інтерпретації суддями вимог законодавства в інформаційній сфері та суттєво знижують його ефективність в цілому. Визначення **індикатора судової спроможності** покликане встановити рівень здатності судових органів вирішувати питання щодо правопорушень в інформаційній сфері. Індикаторними показниками виступають: загальна кількість судових позовів щодо правопорушень в інформаційній сфері, кількість розглянутих позовів, кількість поданих апеляційних скарг, кількість задоволених апеляцій.

Однією з умов ефективності механізму притягнення до відповідальності є відповідність передбачених законодавством санкцій тяжкості вчиненого протиправного діяння і його наслідкам. За правопорушення в інформаційній сфері передбачена кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільна відповідальності із застосуванням відповідних санкцій. Відсутність дієвих універсальних методик розрахунків спричиненої шкоди призводить до суб'єктивізму в її оцінці. Низький рівень санкцій, їх невідповідність потенційній вигоді чи затраченим ресурсам призводить до недобросовісності у виконанні обов'язків суб'єктами правовідносин, провокує корупцію і знижує загальну ефективність законодавства в інформаційній сфері. Визначення *індикатора відповідності санкцій* повинно ґрунтуватись на домінуючих в суспільстві уявленнях про шкідливість правопорушень в інформаційній сфері та відповідних їм санкцій. Для чого необхідно застосовувати індикаторні показники, що ґрунтуються на соціологічних і експертних опитуваннях.

Система галузевих показників оцінки ефективності має відображати і враховувати особливості законодавства в інформаційній сфері. Розглядаючи умови відбору показників оцінки ефективності, слід врахувати думку Л.П. Коваленко, що «ефективність законодавства прямо залежить від

відповідності об'єктивним закономірностям існування і розвитку врегульованих суспільних відносин. Першочергове значення при цьому має здатність законодавця своєчасно розпізнати основні шляхи розвитку і відобразити останні у змісті основних елементів системи права – її принципів» [25, с. 43].

Принципи права відображають зміст права як специфічного регулятора суспільних відносин, визначають його природу, закономірності та напрямки розвитку. За своїм характером принципи права являють собою філософську, об'єктивно-суб'єктивну категорію. Об'єктивізм принципів права полягає у їх існуванні об'єктивно, поза залежністю від умов застосування. Суб'єктивізм проявляється у необхідності вчинення особою свідомої дії чи волевиявлення для реалізації окремих принципів. Під принципами інформаційного права слід розуміти «спрямовані на регулювання інформаційних відносин основоположні засади та керівні ідеї, які володіють універсальністю та імперативністю, пов'язані з інформаційно-правовими нормами, сприяють боротьбі з прогалинами в інформаційному законодавстві та підвищують рівень інформаційної культури особи та суспільства в цілому» [86, с. 123]. О.А. Баранов до спрямування впливу принципів інформаційного права відносить також «визначення стратегії та механізму правового регулювання інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, а також формування змісту норм інформаційного права» [23, с. 136].

Тлумачення поняття та змісту принципів інформаційного права ґрунтується на уявленнях як про природу інформаційного права, так і на класифікуючих ознаках принципів. У правовій науці триває дискусія щодо системи поділу і класифікації принципів інформаційного права. О.М. Селезньова [87, с. 90] пропонує виділяти ознаки принципів інформаційного права: загальні (притаманні всім принципам права) та конкретні (притаманні виключно принципам інформаційного права). До загальних ознак

принципів інформаційного права вона відносить: загальний характер, виключна універсальність, своєрідна імперативність, вплив на функціонування та розвиток правової системи, забезпечення підвищення рівня правової культури. У свою чергу до конкретних ознак принципів інформаційного права запропоновано відносити: визначену тематичну спрямованість (регулювання інформаційних відносин), пов'язаність із законодавством міжнародної спільноти про інформацію, забезпеченість нормативною та доктринальною фіксацією тощо.

Аналізуючи наявні підходи до класифікації принципів інформаційного права доцільно виділити такі що здійснюються в залежності від:

1. структури розподілу: моністичний (визначає набір загальних принципів інформаційного права), дуалістичний (передбачає поділ принципів на загальні та спеціальні (галузеві)) [88];

2. пріоритету інтересів, які становлять зміст принципів, «принципи слід класифікувати на вимоги, що забезпечують належну інформаційну діяльність, та положення, які спрямовані на реалізацію прав і забезпечення свобод осіб – учасників інформаційних відносин» [89, с. 158].

З точки зору оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері найбільш оптимальним вбачається застосування дуалістичного підходу, в межах якого здійснюється виокремлення в межах галузевих принципів тих, що визначають особливості окремих груп суспільних відносин [90, с. 71]. Останні можна охарактеризувати як інституційні принципи.

До загальних принципів інформаційного права можна віднести принципи, які виражають зміст законодавчого забезпечення суспільних відносин в Україні: законності, пріоритетності прав особи, недоторканності власності, свободи договору, свободи творчості, заохочення конкуренції, рівності перед законом тощо. Дані принципи відображають загальні засади здійснення правового

регулювання та спрямування законодавства. Вони знаходять своє відображення в межах визначення індикатора цільової відповідності.

Оскільки принципи інформаційного права відображають основні засади його функціонування, то реалізація галузевих та інституційних принципів сприятиме підвищенню ефективності законодавства. Відповідно самі принципи можуть бути розглянуті в якості показників ефективності.

В законодавстві України галузеві принципи інформаційного права отримали своє часткове закріплення в двох законах. Найбільш узагальнені принципи надані у Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки». Це принципи «свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування ІКТ; недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації; гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства».

Ст. 2 Закону України «Про інформацію» окреслює основні принципи щодо здійснення інформаційної діяльності: «гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації» [34]. Виняток становить принцип захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Аналізуючи наведені принципи, можна стверджувати, що деякі з них відповідають загально-правовому рівню і їх

реалізація може розглядатись в межах розглянутих вище показників оцінки ефективності. Так, принцип гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності може бути співвіднесений з критерієм балансу інтересів, а принцип гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства – з критерієм цілісності.

В залежності від своєї спрямованості принципи інформаційного права можуть бути згруповані у відповідності до запропонованої в підрозділі 3.1 системи законодавства. При цьому групування може бути здійснене на двох рівнях. Перший рівень окреслює галузеві принципи, які об'єднані предметом регулювання. Другий рівень охоплює інституційні принципи, притаманні окремим групам законодавства в інформаційній сфері. Таке групування дозволить побудувати систему індикаторів оцінки ефективності, яка буде тісно пов'язана (інтегрована) з системою показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері, розглянутою вище. Незважаючи на це, індикатори, побудовані на основі принципів інформаційного права, пропонується представляти у вигляді виокремленої системи показників. У відповідності до умов групування доцільно ввести додаткові критерії: інформаційної діяльності, інфраструктурного забезпечення та інформаційної безпеки. За своїм змістом дані критерії слід віднести до критеріїв юридичної ефективності, проте при обрахунку їхніх індикаторів можуть широко застосовуватись також методи соціальної та регуляторної ефективності.

Група галузевих принципів інформаційного спрямування найбільша за своїм об'ємом, оскільки охоплює найбільш широко висвітлений предмет інформаційного права.

Принцип гарантованості права на інформацію визначає основний суспільний інтерес в інформаційній сфері. Його доцільно застосовувати в якості індикатора критерію збалансованості інтересів.

Принцип свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації за своєю природою є похідним від статті 34 Конституції України. Він визначає свободу слова та інформаційного обороту і полягає у законодавчому гарантуванні можливості кожному здійснювати обмін інформацією.

Принцип об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації застосовується по відношенню до діяльності державних органів та засобів масової інформації. Він визначає обов'язок суб'єктів інформаційних відносин при наданні чи розповсюдженні інформації гарантувати її відповідність об'єктивній реальності. Даний принцип реалізує охоронну функцію права і в залежності від характеру відносин може визначатись як індикатор критерію корупціогенності (у випадку відносин адміністративного характеру).

Принцип обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону – є похідним від принципу гарантованості права на інформацію. Його застосування обумовлене необхідністю мінімізації зловживань щодо віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом. Даний принцип корелюється з індикаторами корупціогенності.

Група галузевих принципів інформаційної безпеки об'єднує в собі принципи, покликані забезпечити безпеку особи та держави.

Принцип правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації опонує принципу обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону. За своїм змістом він реалізує охоронну функцію інформаційного права і покликаний попередити правопорушення при здійсненні інформаційної діяльності. Відповідний даному принципу індикатор корелюється з критеріями якості та цілісності.

Принцип захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя є відображенням інформаційної безпеки особистості і полягає в гарантуванні механізму захисту і

відновлення порушених прав. Він може розглядатись в межах індикаторів конституційності, корупціогенності та умов відповідальності.

Принцип мінімізації негативного інформаційного впливу полягає в забезпеченні державного інтересу механізмами обмеження і припинення інформаційної діяльності, спрямованої на порушення інформаційних прав громадян і стабільності у суспільстві. Даний принцип відображають індикатори критерію відповідальності.

Група принципів інфраструктурного забезпечення є найменш чисельною, що обумовлюється незначним обсягом нормативно-правового забезпечення даного виду відносин.

Принцип недискримінаційного доступу до інфраструктури полягає в гарантуванні права кожного отримувати доступ до відкритої інформації у зручний йому спосіб.

Принцип мінімізації негативних наслідків функціонування ІКТ полягає у обмеженні використання окремих видів ІКТ в критично важливих системах інформаційної інфраструктури, а також встановленні відповідальності за вчинення дій, спрямованих на порушення функціонування систем обробки та передачі інформації.

Принцип недопущення порушення цілісності інформації полягає у обмеженні технологічними засобами кола осіб, що мають повноваження щодо внесення змін та видалення інформації, що становить суспільний інтерес, публічної інформації державних органів, а також інформації з обмеженим доступом.

Наведений перелік показників ефективності не є вичерпним і може доповнюватись індикаторами, що ґрунтуються на принципах конкретних інформаційних законодавчих актів.

Розглянуті індикатори оцінки ефективності мають здебільшого юридичну і соціальну спрямованість, а тому будуть визначатись індикаторними показниками відповідності правових вимог, а також даними соціологічних опитувань.

3.2. Методика оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері: концептуальний рівень

Оцінювання ефективності законодавства – це складний і кропіткий процес, який передбачає формування уявлення про рівень ефективності законодавчих актів чи їх проектів. Для досягнення належного результату необхідно деталізувати механізми та напрямки впливу законодавства на суспільні відносини, здійснити пошук, збір і опрацювання значного масиву інформації, розрахувати та узгодити між собою показники оцінки ефективності.

Процедуру оцінювання ефективності законодавства прийнято розбивати на декілька етапів. Основною умовою є забезпечення внутрішньої завершеності кожного етапу, яка полягає у реалізації груп окремих завдань, спрямованих на досягнення загальної мети. У відповідності до чого кожен етап оцінювання ефективності може бути розглянутий як виокремлений, цілісний елемент, що містить вихідні та результуючі положення.

Найбільш типовим є виділення при оцінюванні ефективності підготовчого етапу, етапу збору і обробки інформації, а також етапу формування висновків і пропозицій [91]. На нашу думку, доцільно виділяти також етап постановки завдань оцінювання як такого, на якому формуються загальні вихідні положення.

Етап постановки завдань в першу чергу орієнтований на встановлення обсягу оцінювання та спрямованості очікуваних результатів. Обсяг оцінювання безпосередньо залежить від мети і покладених завдань. На них, в свою чергу, впливають підстави здійснення оцінювання та особливості замовника і виконавця.

Підстави для оцінки ефективності законодавства можуть поділятися на: нормативні, адміністративно-розпорядчі та громадсько-політичні.

Нормативною підставою для оцінки ефективності є вимога відповідного нормативно-правового акту, який визначає

обов'язковість проведення оцінювання в межах законотворчої чи правозастосовної діяльності. На сьогодні в Україні поняття оцінки ефективності не має нормативного закріплення. Тому дану підставу слід розглядати в перспективі, як концептуальний елемент. Найбільш відповідними за змістом і вимогами є обов'язковість проведення наукової та юридичної експертизи законопроектів.

Законодавчий акт, який встановлює необхідність оцінки ефективності законодавства, має також визначати: обсяг оцінювання, ключові показники оцінки ефективності, визначення відповідального виконавця оцінювання, отримувача оцінки та його обов'язки по відношенню до отриманих результатів. Основною перевагою застосування даної підстави для оцінювання ефективності є можливість вироблення єдиної методики, що забезпечить зв'язність та послідовність результатів при регулярному застосуванні.

Адміністративно-розпорядчою підставою отримання оцінки ефективності законодавства є рішення (наказ) посадової особи чи колегіального органу державної влади з метою вироблення пропозицій щодо підвищення якості та ефективності реалізації повноважень та виконання обов'язків. В такому випадку оцінювання ефективності може проводитись як для визначення власної компетенції, так і для виявлення системних недоліків.

У відповідності до цього елементами, що мають бути зазначені у рішенні (наказі) про оцінку ефективності законодавства, є: мета оцінювання, уточнення об'єкту і суб'єктів оцінювання, переліку джерел інформації. Особливістю оцінювання ефективності за даною підставою є можливість обмеження визначення впливу законодавства на функціонування окремого державного органу, а також застосування в якості джерел інформації нормативно-правових актів органів місцевих адміністрацій та самоврядування. Це дозволяє скоротити кількість показників оцінки ефективності, підвищити їх інформативність та якість.

Громадсько-політичною підставою для оцінювання ефективності законодавства є рішення громадських, політичних організацій, наукових установ чи інших юридичних осіб щодо її проведення. На відміну від двох перших випадків, у даному – завдання може бути сформульоване у довільній формі й передбачати як цілісну оцінку ефективності, так і окремих її елементів. Звуження мети оцінювання уточнює сферу збору інформації, зменшує кількість показників оцінки, прискорює процедуру оцінювання.

На сьогодні в Україні громадянське суспільство проходить етап стрімкого розвитку, зростає його роль у суспільно-політичному житті держави. Як наслідок зростає кількість і роль досліджень, проведених з громадянської ініціативи. Водночас безсистемність, фрагментарність та застосування різних вихідних і методологічних положень таких досліджень не дає можливості узагальнення їх в межах цілісних рекомендацій та подальшого моніторингу ефективності законодавства.

Визначальними елементами, які формуються на етапі постановки завдань, незалежно від підстав є визначення мети, завдань, об'єктів і суб'єктів оцінювання.

В загальному випадку під оцінкою ефективності законодавства в інформаційній сфері розуміється цілісна система взаємопов'язаних показників, які визначають ступінь здатності окремих законодавчих актів або їх сукупності впливати на суспільні відносини, що виникають у інформаційній сфері, і забезпечувати досягнення поставленої перед ними суспільно корисної мети. У відповідності до чого метою оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері є аналіз результатів дії законодавства по відношенню до галузевих та нормативних цілей і наявних інформаційних інтересів, а також формування пропозицій щодо підвищення ефективності шляхом усунення виявлених недоліків.

Безпосередньою метою оцінювання не обов'язково є отримання всеосяжної, комплексної оцінки. Інтерес представляє оцінка реалізації окремих критеріїв ефективності: якість, цілісність, системність, колізійність, корупціогенність, функціональна спроможність органів державної влади, баланс інтересів, суспільна правосвідомість, відповідальності в інформаційній сфері тощо.

До завдань, які покликана вирішити оцінка ефективності законодавства, можуть бути віднесені:

- виявлення прогалин та неточностей в системі законодавства;
- уточнення впливу окремих елементів законодавства на його ефективність;
- встановлення рівня конфліктності суспільних відносин;
- висунення пропозицій щодо вдосконалення законодавства та підвищення його ефективності тощо.

Наступним вихідним положенням оцінювання є визначення об'єкту оцінки. Найбільш поширеним об'єктом оцінки ефективності є окремий закон у сукупності з групою законодавчих актів, що забезпечують його реалізацію. Враховуючи особливості правового забезпечення інформаційної сфери, обмеження обсягу нормативної бази, що становить об'єкт оцінювання, може здійснюватися не лише за рівнем законодавчих актів, а й за їх галузевою приналежністю. У відповідності до чого об'єктами оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері можуть виступати: закони України, кодифіковані акти та їх частини, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, що врегульовують відносини щодо інформаційної діяльності.

Змістовно іншим об'єктом може виступати група суспільних відносин в інформаційній сфері та її законодавче забезпечення.

Суб'єктами оцінювання виступають особи, організації та державні органи на які покладається обов'язок вчиняти активні дії для отримання (обчислення) окремих показників ефективності чи їх груп. Слід зауважити, що надання інформації за запитом, а також статистичної інформації не є виключною підставою для віднесення розпорядника інформації до суб'єкту оцінювання. Таким чином, до суб'єктів оцінювання ефективності законодавства можна віднести громадські організації та наукові установи, що здійснюють свою діяльність в сфері нормативно-правового забезпечення інформаційної сфери, посадові особи та підрозділи державних органів, на які відповідно до посадових інструкцій, покладено обов'язок реалізовувати оцінюване законодавство, експерти, центри соціологічних досліджень тощо.

Проведення безпосередньо оцінювання здійснюється у відповідності до визначених завдань у декілька етапів: підготовчого, збору і обробки інформації, формування висновків.

Метою підготовчого етапу є формування цілісного уявлення про досліджувану систему (норми права – суспільні відносини), виявлення усіх наявних напрямків впливу законодавчих актів на суспільні відносини і встановлення взаємозв'язків всередині відповідної системи законодавства.

У відповідності до завдань оцінювання на підготовчому етапі визначаються і обґрунтовуються елементи законодавчого забезпечення суспільних відносин в інформаційній сфері, система показників оцінки ефективності законодавства, а також джерела інформації та методи досліджень, що будуть застосовані.

Для отримання належного уявлення про кількість, структуру і взаємозв'язки елементів, що підлягають

оцінюванню і врахуванню при його проведенні, доцільно скористатися методом візуалізації і побудувати граф взаємодії законодавчих вимог та суспільних потреб (структурної взаємодії суспільно-правової системи).

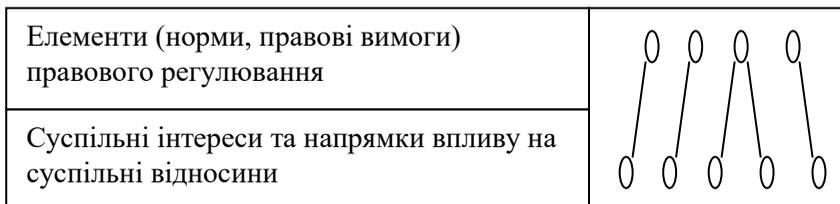


Рис. 3.1. Орієнтовна схема побудови графа взаємодії законодавчих вимог та суспільних потреб.

В залежності від спрямованості оцінювання підходи до побудови графу дещо розрізняються. Найбільшого практичного значення для поліпшення функціонування системи законодавства мають дослідження, які спрямовані на встановлення ефективності регулятивної дії одного або кількох законодавчих актів (при необхідності визначити проблеми реалізації конкретних елементів законодавства, зокрема в межах проведення моніторингу його ефективності), або ефективності законодавчого регулювання певної групи суспільних відносин (при необхідності визначити прогалини в регулюванні та встановленні напрямків його подальшого розвитку і прийняття нових нормативно-правових актів).

У першому випадку побудова графу розпочинається з визначення усіх завдань і вимог, що містяться у законодавчих актах, які оцінюються, а потім визначення у відповідності до них суспільних відносин, на які вони мають чи можуть здійснювати вплив. Важливо пам'ятати, що не всі положення окремого законодавчого акту можуть мати безпосереднє відображення на рівні суспільних відносин. В переважній більшості випадків структура блоку елементів нормативно-правового регулювання буде доповнена і розширена за рахунок елементів, які забезпечують реалізацію досліджуваного законодавства. Змістовно такі елементи

можуть розглядатись як для обґрунтування положень нормативно-правового акту (наприклад Конституція), так і для впровадження їх у дію (наприклад акти Кабінету Міністрів).

У другому випадку побудова графу розпочинається з визначення усієї сукупності суспільних відносин, що лежать в межах об'єкту і завдань дослідження. Такий підхід є більш трудомістким і вимагає від дослідника не лише розуміння структури і функціонування інформаційної сфери, а й здійснення попередніх досліджень, які мають на меті встановити поточний напрямок суспільних вимог. За наявності законодавчого, акту безпосереднім завданням якого є регулювання оцінюваних відносин, до графу мають бути внесені усі його структурні елементи. У випадку, якщо законодавчий акт виконує допоміжну функцію, то розглядаються лише ті елементи, які мають відношення до досліджуваної сфери.

Сформований граф дозволяє на підготовчому етапі виявити прогалини в правовому регулюванні і відповідно скоригувати процедуру оцінювання. При проведенні оцінювання – сприяє прискоренню пошуку необхідних елементів для обрахунку показників оцінки ефективності. При формуванні висновків дозволяє уточнити групи норм права, які потребують вдосконалення.

У випадку оцінювання окремого закону систему візуалізації за допомогою графу доцільно замінити та таблицею аналізу впливу змісту закону на ефективність здійснюваного ним правового регулювання (таблицю зіставлення). Форматування такої таблиці доцільно здійснювати шляхом розміщення статей закону по вертикалі, а по горизонталі відображати їхні ключові показники. До останніх слід віднести: зв'язок з нормативно-правовими актами (зовнішній), зв'язок з нормами закону (внутрішній), тип норм (матеріальні, процесуальні), терміни, що потребують уточнення, напрямки впливу тощо. Такий підхід дозволяє вирішити не лише проблему візуалізації напрямків

забезпечення суспільних відносин, а й закласти фундамент для формування і обчислення показників системи оцінки ефективності.

Основним завданням підготовчого етапу є формування системи показників оцінки ефективності. Як зазначалось в підрозділі 2.3 показники ефективності за своєю узагальненістю можуть поділятися на загально-правові, галузеві, інституційні та нормативні.

Вибір загально-правових показників обумовлюється завданнями оцінювання і визначає повноту та спрямованість отриманого результату. Особливу увагу слід приділити галузевим та нормативним показникам, оскільки саме вони визначають особливості реалізації вимог законодавства в інформаційній сфері.

Галузеві показники обумовлюються галузевими принципами інформаційного права і можуть бути згруповані у відповідності до критеріїв інформаційної діяльності, інфраструктурного забезпечення та інформаційної безпеки.

Інституційні та нормативні показники оцінки ефективності формуються, виходячи зі змісту законодавчих актів та їх місця в системі законодавчого забезпечення інформаційної сфери. Вони мають відображати індивідуальні риси оцінюваного законодавства. Вибір даного типу показників слід здійснювати, ґрунтуючись на декларативній частині законодавчих актів.

При аналізі змісту законодавчих актів для виявлення показників, що впливають на ефективність його реалізації, слід обрати такі, що надають відповідь на питання:

- які суспільні відносини врегульовуються?
- які правові питання вирішуються?
- які шляхи та методи вирішення правових питань та забезпечення суспільних відносин застосовуються?

Розглянемо даний етап на прикладі Закону України «Про доступ до публічної інформації». Він відноситься до групи законодавства, що врегульовує відносини щодо суспільно важливої інформації. До інституційних показників даної

групи відносяться: гарантованість отримання суспільно важливої інформації, визначеність відповідальних осіб за надання суспільно важливої інформації, визначеність обсягу суспільно важливої інформації.

Аналізуючи безпосередньо зміст Розділу 1 даного закону, можна визначити, що він спрямований на забезпечення прозорості органів державної влади шляхом: відкритості суб'єктів владних повноважень, доступності засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, доступності публічної інформації, простоти процедури отримання публічної інформації за запитом тощо.

Зазначені показники можуть бути згруповані в ієрархічній системі оцінки ефективності законодавства.

Таблиця 3.1. Показники оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері

Критерії	Індикатори	Індикаторні показники
Гарантованості отримання суспільно важливої (публічної) інформації	Доступності публічної інформації	Наявність електронних інформаційних ресурсів щодо надання публічної інформації
		Наповненість інформаційних ресурсів відкритою інформацією (публікації звітів, оголошень тощо)
	Простоти процедури отримання публічної інформації за	Наявність електронних форм та засобів подачі запиту на інформацію

	запитом	Співвідношення кількості запитів на інформацію, поданих в електронній формі, до загальної кількості
<i>Функціональної спроможності органів державної влади</i>	Відкритості суб'єктів владних повноважень	Наявність у відкритому доступі інформації про режим функціонування та контактні дані підрозділів
		Динаміка кількості публічних обговорень
		Завчасність публікації дати і порядку денного засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень
<i>Термінологічної єдності</i>	Визначеності обсягу суспільно важливої (публічної) інформації	

На другому етапі оцінювання ефективності здійснюється збір інформації про фактичний вплив законодавства на суспільні відносини і його змістові особливості. Результат

збору даної інформації можливо узагальнити в індикаторних показниках.

В процесі оцінювання ефективності законодавства збирається і аналізується інформація, що міститься в: нормативно-правових актах, практиці правозастосування, результатах досліджень державних і громадських наукових, правозахисних та інших організацій, соціологічних опитуваннях, статистичних даних, публікаціях в ЗМІ, зверненнях громадян тощо.

За своїм змістом індикаторні показники можуть бути: якісними, кількісними та порівняльними. Якісні показники притаманні експертній оцінці і полягають у наданні оціночного значення певному явищу чи особливості законодавства (наприклад: висока відповідність структури закону еталонній). Кількісні показники можуть бути як абсолютними (наприклад кількість матеріальних норм в законі), так і відносними (наприклад: співвідношення кількості матеріальних і процесуальних норм). Порівняльні показники відображаються у формі таблиці відповідностей.

Вартує відмітити, що показники юридичної ефективності при своєму визначенні опираються здебільшого на якісні характеристики законодавства. Показники регуляторної ефективності – на кількісні показники правозастосування. Соціальні показники – на дані соціологічних та статистичних досліджень. Універсальним підходом до обчислення індикаторних показників є усереднена думка групи експертів.

Зібрана інформація потребує обробки для приведення показників до єдиного вигляду і узгодження між собою. У відповідності до чого якісні і порівняльні показники перетворюються на кількісні, здійснюється їх узгодження і ранжування.

Важливим елементом обробки інформації є застосування системи обчислювальних коефіцієнтів, про які велася мова у підрозділі 2.3. У відповідності до свого функціонального призначення можуть виділятися кілька груп коефіцієнтів, кожна з яких орієтована на забезпечення взаємодії між собою

різних показників оцінки ефективності в межах системи оцінки ефективності законодавства, або відображення їх впливу на результуючу оцінку ефективності. Доцільно зацентувати увагу на чотирьох групах коефіцієнтів: спрямованості, нормування, квантування і вагові коефіцієнти.

Коефіцієнти спрямованості визначають напрямок впливу показників на оцінку ефективності. За своєю природою коефіцієнти спрямованості визначаються суспільним сприйняттям законодавчих актів або їх частин.

Коефіцієнти нормування застосовуються для узгодження кількісних індикаторних показників і приведення їх до єдиного вигляду. Оптимальним при обчисленні індикаторів є приведення індикатора у діапазон $[0..1]$. Нормуючі коефіцієнти визначаються із уявлень про максимальне і мінімальне значення індикаторного показника, а за наявності значного об'єму спостережень та замірів – його оптимального значення. Дані коефіцієнти визначаються індивідуально по відношенню до індикаторних показників та можуть варіюватись у відповідності до спрямованості оцінюваного закону.

Коефіцієнти квантування застосовуються для приведення якісних індикаторних показників до кількісного вигляду. В залежності від умов застосування критерії квантування можуть змінюватись. Найбільшого розповсюдження набула п'ятирівнева система квантування:

Таблиця 3.2. Механізм квантування якісних показників.

Якісний показник	Повністю відповідас	Переважно відповідас	Частково відповідас	Переважно не відповідас	Повністю не відповідас
Коефіцієнт квантування	1 (81-100%)	0,75 (61-80%)	0,5 (41-60%)	0,25 (21-40%)	0 (0-20%)

Вагові коефіцієнти застосовуються для визначення частки впливу показника ефективності нижчого рівня на вищий. Наприклад, при визначеності критерію якості індикатор структурної належності матиме більший вплив, аніж індикатор лінгвістичної доступності.

Кількість і значимість коефіцієнтів оцінки ефективності визначається особливостями законодавства і системою його взаємозв'язків. Це дозволяє стверджувати, що система коефіцієнтів ефективності має галузеву спрямованість і нарівні з показниками ефективності визначає особливості оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері.

В межах оцінки ефективності Закону України «Про доступ до публічної інформації», здійсненого у відповідності до «Концептуальних методичних рекомендацій оцінки ефективності правового регулювання в інформаційній сфері» (Додаток) можна виокремити критерії цілісності та функціональної спроможності органів державної влади як такі, що дозволяють найбільш повно розглянути особливості збору та обробки інформації.

Критерій цілісності відповідає юридичній ефективності закону.

Індикатор термінологічної єдності обумовлює єдність тлумачень термінів, що застосовуються в законі. Він може бути представлений через кількісне співвідношення як частка термінів, на які надано відмінне тлумачення, до загальної кількості визначених. Або через порівняльну таблицю: термін – невідповідність (Таблиця 3.3). Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» надає визначення 7-и термінам, з яких: 4 – надаються в межах закону вперше (публічна інформація, розпорядник інформації, публічна інформація у формі відкритих даних, запит на інформацію), тому не можуть підлягати порівнянню в межах даного індикатора. Решта мають більш широке застосування в інформаційному законодавстві (конфіденційна, таємна,

службова інформація). При цьому Закон України «Про інформацію», хоч і застосовує поняття службової та таємної інформації, проте не надає їм окремої дефініції.

Таблиця 3.3. Орієнтовна порівняльна таблиця індикатору термінологічної єдності

Термін	Тлумачення в Законі України «Про доступ до публічної інформації»	Законодавство, що надає окреме тлумачення терміну	Зміст невідповідності
Конфіденційна інформація	інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов	ч. 2 ст. 21 Закону України «Про інформацію»	Ширше тлумачення: віднесення інформації про фізичну особу до конфіденційної за замовчуванням

Зміст невідповідності свідчить про звуження тлумачення поняття конфіденційної інформації при реалізації права на доступ до публічної інформації, що свідчить про незначну невідповідність. Як наслідок, коефіцієнт квантування для невідповідності можна вважати за 0,25. Оскільки решта термінів повністю відповідають умові термінологічної єдності, то їх ваговий коефіцієнт невідповідності становить 0. Як наслідок, індикатор термінологічної єдності можна обчислити як: $I = 1 - \left(\frac{0,25}{7}\right) = 0,96$.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить виокремлених завдань, а тому індикатор цільової відповідності буде обчислюватись виключно індикаторним показником відповідності змісту закону його меті. Оскільки аналіз закону не виявив внутрішніх розбіжностей, то даний індикатор буде рівним 1.

Індикатор забезпеченості реалізації встановлює забезпеченість матеріальних норм процесуальними. Враховуючи комбінований характер оцінюваного закону, необхідно перш за все розглядати внутрішню відповідність. Закон України «Про доступ до публічної інформації» складається з 24 статей з яких 4 мають декларативний характер (ст. 1-4), 12 – матеріальний (ст. 5, 7-10, 13, 16, 17, 22, 24), 7 – процесуальний (процедурний) (ст. 11, 14, 18-22), 2 – комбінований (ст. 6, 15). У відповідності до чого індикатор забезпеченості реалізації становитиме: $I=12:7=1,71$., що може свідчити про дуже низький рівень забезпеченості реалізації.

Проте статті 7-9 містять опис видів інформації, що відображає єдність їхнього спрямування. При цьому процесуальний механізм реалізації ст. 8-9 закладений у статті 6. В той час як статті 23-24 реалізуються через зовнішні норми Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зважаючи на зазначені обставини, кількість процесуальних норм слід збільшити на 3. В результаті індикатор становитиме $I=12:10=1,2$.

Критерій функціональної спроможності органів державної влади визначає регуляторну ефективність законодавства.

На реалізацію вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» міністерствами та відомствами було затверджено відповідні посадові інструкції про порядок забезпечення доступу до публічної інформації. Аналіз відповідних інструкцій і положень дозволив дійти висновку про їх типовий характер та загальну спрямованість на виконання вимог оцінюваного закону у відповідності до сфери діяльності державного органу. Це дозволяє вести мову про загальну структурну спроможність центральних органів

державної влади. Аналіз нормативних документів місцевих органів самоврядування та державних адміністрацій доцільно проводити виключно за умови оцінки ефективності законодавства при виконанні ними посадових обов'язків.

Індикатор дієздатності органів державної влади ґрунтується на кількісних показниках правозастосування. По відношенню до оцінюваного закону індикаторними показниками виступатимуть: динаміка зміни кількості запитів на інформацію, а також динаміка зміни кількості відхиленних запитів. Проведений аналіз статистичних даних щодо інформаційних запитів за період 2013-2016 років засвідчив зростання кількості інформаційних запитів у середньому в 1,69 рази і зменшення відсотка відмов у 1,6 рази (до уваги бралася статистика міністерств та обласних державних адміністрацій). У відповідності до отриманих даних індикатор дієздатності становитиме 0,94.

Індикатор інформатизації визначає рівень застосування інформаційно-комунікаційних технологій при реалізації положень закону. Індикаторними показниками виступають: обсяг публічної інформації, що розміщується на офіційному сайті організації, можливість подачі інформаційних запитів у електронній формі, форма відповіді на інформаційний запит.

Обравши для аналізу офіційні сайти обласних адміністрацій, було виявлено, що: 59% сайтів (13 обласних державних адміністрацій) в розділі про публічну інформацію містять обмежений обсяг інформації, здебільшого правового характеру, 41% додатково містять звіти та статистичну інформацію. Лише один сайт (Житомирська ОДА) містить електронну форму подачі інформаційного запиту. Необхідно відмітити, що у всіх випадках відповіді на подані в електронній формі інформаційні запити являли собою сканований паперовий документ, що свідчить про низький рівень використання системи електронного документообігу на рівні обласних адміністрацій. Це суттєво знижує ефективність реалізації положень закону щодо доступу до публічної інформації через інформаційний запит.

У відповідності до отриманих даних можна визначити індикаторні показники: обсягу публічної інформації у відкритому доступі – низький (0,41), можливості подачі запиту в електронній формі – високий (0,9), рівня застосування електронного документообігу – повністю незадовільний (0).

Індикатор в даному випадку доцільно розглядати як середнє арифметичне індикаторних показників. У відповідності до чого індикатор інформатизації становитиме 0,44.

Критерії ефективності обчислюються як:

$$K_p = \sum_{j=1}^n v_{ij} k_j I_j$$

, де I_j – значення j -го індикатора ефективності, k_j – нормуючий коефіцієнт (підбирається таким чином, щоб при оптимальному значенні індикатора їхній добуток становив 1), v_{ij} – ваговий коефіцієнт індикатора

ефективності, для якого виконується умова: $\sum_{i=1}^n v_{ki} = 1$. Визначення вагових коефіцієнтів здійснюється у відповідності до уявлень суб'єкта оцінювання.

Для критерію цілісності можна побудувати таблицю індикаторних коефіцієнтів:

Таблиця 3.4. Індикаторні коефіцієнти критерію цілісності.

Індикатор	Ваговий коефіцієнт	Нормуючий коефіцієнт
Термінологічної єдності	0,3	1
Відповідності змісту закону його меті	0,3	1
Забезпеченості реалізації	0,4	1/x

Оскільки забезпеченість реалізації має відображати загальну відповідність кількості матеріальних та процесуальних норм, то за умови невідповідності даних

індикатор доцільніше представляти як співвідношення меншої величини до більшої із зазначенням напрямку переважання.

$$\text{В такому випадку } K_{\text{ц}} = 0,3 \cdot 0,96 + 0,3 \cdot 1 + \frac{0,4}{1,2} = 0,92$$

Аналогічно для критерію функціональної спроможності органів державної влади:

Таблиця 3.5. Індикаторні коефіцієнти критерію функціональної спроможності органів державної влади.

Індикатор	Ваговий коефіцієнт	Нормуючий коефіцієнт
Структурної спроможності	0,4	1
Дієздатності	0,4	1
Інформатизації	0,2	1

Критерій функціональної спроможності:

$$K_{\text{фс}} = 0,4 \cdot 1 + 0,4 \cdot 0,9 + 0,3 \cdot 0,44 = 0,89$$

Як видно з наведених прикладів, навіть за умови низького рівня окремих індикаторів оцінки ефективності загальні критерії ефективності можуть мати високий рівень. Це означає, що:

- вибір вагових коефіцієнтів відіграє важливу роль при оцінюванні ефективності законодавства;
- при аналізі результатів оцінки необхідно відслідковувати навіть незначні зміни в показниках оцінки ефективності.

Завершальним етапом оцінювання ефективності є формування висновків.

Загальна оцінка ефективності, представлена у вигляді числового значення, відображає рівень ефективності законодавства. Може набувати як позитивних, так, в окремих випадках, і негативних значень. Проте в такому вигляді оцінка ефективності не вирішує більшості завдань, які були перед нею поставлені.

Для досягнення мети оцінку ефективності доцільніше представляти в розширеному вигляді. Для чого необхідно

розкрити усю сукупність системи показників оцінки ефективності. Для зменшення обсягу загальних висновків розкривати нижчий рівень показників доцільно лише за умови низького рівня вищого. Таким чином можна отримати дерево показників, яке відображає підстави зниження ефективності законодавства і їх взаємозв'язок з іншими аспектами його застосування.

Пропозиції щодо вдосконалення законодавства можуть стосуватися як необхідності усунення окремих неточностей, так і перегляду змісту законодавчих актів. Додатково слід розглядати потребу у зміні державної політики в інформаційній сфері або напрямки здійснення інформативної та роз'яснювальної роботи.

Застосування даних методичних підходів дозволяє отримати якісне і комплексне уявлення про систему дії законодавства в інформаційній сфері, визначати прогалини та намічати шляхи для його вдосконалення.

Подальше уточнення, розширення та вдосконалення механізмів оцінювання ефективності у сукупності з напрацюванням масиву даних їх застосування в інформаційній сфері дозволить сформувати надійний інструмент дослідження законодавства і прогнозування його подальшого розвитку.

3.3. Інформатизація оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері: прикладний рівень

Розробляючи концепцію інформатизації оцінки ефективності законодавства доцільно перш за все розтлумачити що саме слід розуміти під терміном «інформатизація».

Згідно із статтею 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації», інформатизація – сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі

створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки.

Розвиток та поширення застосування обчислювальної та комунікаційної техніки, телекомунікаційних мереж, баз і банків даних та знань, інформаційних технологій, систем інформаційно-аналітичних центрів різного рівня, виробництво технічних засобів інформатизації, систем науково-дослідних установ та підготовки висококваліфікованих фахівців є складовими національної інформаційної інфраструктури і забезпечують зростання не лише економічних показників, а й рівня залученості громадян до управлінських процесів у державі. Успішне впровадження політики інформатизації дозволяє побудувати систему з комплексними взаємними зв'язками усіх учасників. Так, можливість громадян отримати необхідну інформацію від державних установ доповнюється можливістю державних установ запитати необхідну інформацію у громадян. Як показує досвід інших країн, інформатизація сприяє забезпеченню національних інтересів, поліпшенню керованості економікою, розвитку наукоємних виробництв та високих технологій, зростанню продуктивності праці, вдосконаленню соціально-економічних відносин, збагаченню духовного життя та подальшій демократизації суспільства.

Важливим елементом глобального процесу інформатизації є інформатизація суспільства. Вартує врахувати що інформатизація суспільства – це процесне поняття, тобто вона передбачає етапність реалізації. На першому етапі передбачається випереджаючий розвиток науково-технічних напрямів, що безпосередньо забезпечують створення і використання нових інформаційних технологій. Другий етап характеризується комп'ютерним освоєнням інформаційного фонду, завантаженням його в бази даних, об'єднаних поки в локальні обчислювальні мережі. Але вільний доступ до інформації, що зберігається в таких базах, має обмежене коло

користувачів і процес формування інформаційної культури населення ще триває. Третій етап інформатизації передбачає забезпечення вільного доступу до всієї інформації, накопиченої людством, можливістю не тільки користуватися, але й поповнювати регіональний, загальнодержавний і світовий інформаційний фонд. Інформаційний фонд стає надбанням практично кожного жителя країни, тому даний етап можна назвати етапом соціалізації і актуалізації інформаційного фонду країни. Інформатизація правових процесів дозволяє динамічніше реагувати на суспільні зміни, швидше усувати виявлені колізії законодавства та приймати більш зважені законодавчі акти.

Цікавим є також підхід до розуміння інформатизації з позиції оцінювання економічної ефективності. В цьому випадку інформатизація оцінювання розглядається як спосіб отримання даних, необхідних для оцінки із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій. Для неї є характерним відхід від моделей орієнтованих на застосування суцільно експертних оцінок, та широке використання математичних моделей оцінки, орієнтованих на збір та обробку великої кількості економічних показників (часто з урахуванням динаміки їх зміни). Тобто мова йде більше про автоматизацію оцінки шляхом застосування складних алгоритмів втілених в програмних застосуваннях що використовують елементи інформаційно-комунікаційних технологій.

На нашу думку, питання інформатизації оцінки ефективності законодавства слід розглядати схожим чином, але з урахуванням особливостей сфери застосування. В багатьох аспектах правова сфера розглядається через суб'єктивне сприйняття і потребує врахування значної кількості соціальних, історичних та культурних аспектів. Водночас, саме інформатизація дозволяє сформувати необхідний інструментарій для формування належної вибірки оцінок, яка мінімізуватиме ризики некоректної інтерпретації даних.

Таким чином під «інформатизацією оцінки ефективності законодавства» ми будемо розуміти сукупність взаємопов'язаних інформаційних, організаційних, правових, науково-технічних процесів, що спрямовані на збір, обробку та інтерпретацію змісту законодавчих та підзаконних актів, їх місця в системі права та суспільних змін викликаних їх впровадженням, шляхом застосування інформаційних технологій із застосуванням сучасної обчислювальної техніки.

Відштовхуючись від запропонованого визначення можна виокремити три основних компоненти інформатизації оцінки ефективності, в межах яких можуть бути виділені окремі функціональні елементи:

1. Пошук інформації – встановлення методів пошуку, виокремлення та збору необхідної інформації:

- Збір інформації про вміст законодавчих та підзаконних актів досліджуваної галузі права;

- Збір інформації про правові наслідки спричинені прийнятими законодавчими актами;

- Збір інформації про соціальні наслідки спричинені прийнятими законодавчими актами;

2. Збереження інформації – визначення засобів організації (структуризації) і зберігання інформації, а також інтерфейсів що застосовуються для її отримання та взаємодії з нею:

- Уніфікація та консолідація методів та засобів збору інформації;

- Формування єдиної цілісної бази даних для зберігання отриманої інформації;

- Організація та проведення експертних опитувань щодо оцінюваного законодавства або його частин;

3. Обробка інформації – розробка та програмування алгоритмів спрямованих на автоматизацію процесу оцінки ефективності:

- Розробка та аналітичне обґрунтування методики оцінювання законодавства як в цілому, так і її складових частин;

- Розробка алгоритмів обробки зібраної інформації;
- Розробка та підтримка (оптимізація, систематичне оновлення) програмного забезпечення орієнтованого на забезпечення інших функціональних елементів.

Важливо розуміти що з позиції отримання оцінки ефективності законодавства всі три частини є рівно важливими і взаємозалежними. Вибір методів та технологічних рішень що застосовуються для реалізації кожного елементу суттєво залежить від того, яким чином досягаються цілі інших елементів. Не зважаючи на те, що значимість окремих компонент на різних етапах оцінювання різна, їх сукупність покликана сформувати збалансований і коректний результат. Це означає, що оптимізація, або ускладнення реалізації окремих компонент має бути обумовлена не стільки їх значимістю для отримання оцінки, скільки видом оцінювання, очікуваним результатом та напрямком його застосування.

В Концептуальних методичних рекомендаціях щодо здійснення оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері (Додаток) нами було систематизовано різні аспекти оцінювання ефективності законодавства, а також встановлено етапність його проведення. В подальшому ми будемо опиратись саме на ці рекомендації при аналізі та обґрунтуванні напрямків інформатизації оцінки ефективності законодавства.

Зважаючи на варіативність функціональних елементів інформатизації, що можуть бути застосовані в процесі оцінювання, доцільно деталізувати окремі з них по відношенню до різних етапів оцінювання.

Аналіз загальних положень дозволяє акцентувати увагу на тому що:

1. оцінка ефективності може здійснюватись як по відношенню до окремого закону, так і до групи законодавчих актів. Тому алгоритми обробки інформації що будуть застосовані в процесі оцінювання ефективності законодавства мають володіти властивістю нелінійної масштабованості.

Адже ефект від сукупності законодавчих актів завжди більший ніж сума ефектів окремих її елементів;

2. інформація яка визначає показники ефективності законодавства може мати як кількісний, так і якісний характер. Отже, для збору інформації необхідно описати як методи пошуку і консолідації великого об'єму цифрової інформації (автоматичні та напівавтоматичні), так і методи організації опитувань (анкетувань) та перетворення отриманої інформації у кількісні характеристики;

3. наявність великої кількості різних за змістом та спрямуванням видів оцінки ефективності потребує різних методів їх отримання, які дозволяють зберегти функціональну єдність ключових показників. Це стимулює застосування комплексної модульної структури процесу інформатизації із забезпеченням можливості налаштування процесу оцінювання шляхом вільного підключення необхідних модулів. Що, в свою чергу, робить перспективним застосування об'єктно-орієнтованої парадигми програмування при розробці програмних модулів системи.

4. вимога до висунення рекомендацій щодо підвищення ефективності законодавства в результаті його оцінювання практично унеможлиблює побудову повноцінної автоматизованої системи. Отже, потреба у залученні експерта до інтерпретації даних визначає вимогу до вироблення зручного механізму візуалізації отриманих результатів оцінки для їх подальшого аналізу та формулювання експертних висновків.

Таким чином, інформатизація оцінки ефективності законодавства має передбачати побудову інформаційної системи аналітично-допоміжного характеру, яка володіє гнучкою модульною структурою та широким переліком функцій, а також інтерфейсами орієнтованими на отримання інформації як автоматизованим шляхом, так і шляхом експертних опитувань.

Проведення підготовчого етапу оцінювання ефективності законодавства може бути порівняно з етапом розробки технічного завдання на створення програмного продукту. Саме на цьому етапі відбувається побудова схеми взаємозв'язків оцінюваного законодавства, а також визначення форм та методів зберігання та обробки отриманої інформації.

Якість проведення даного етапу, як і оцінки в цілому, залежить від повноти та достовірності запропонованої схеми взаємозв'язків. Повноцінна автоматизація даного етапу не видається можливою в силу комплексності соціально-правових взаємозв'язків та необхідності уникнути надлишковості у визначенні сфери аналізу. Застосування у якості схеми взаємозв'язків ранжованого графу дозволяє застосовувати алгоритми обробки графів для вирішення завдань оцінювання. Слід пам'ятати, що для коректного функціонування даної схеми необхідно з обережністю підійти до змістового опису вузлів графа.

Водночас автоматизації може і має підлягати формування графічного представлення внутрішньо правових взаємозв'язків. Даний тип взаємозв'язків в методиці передбачається висвітлювати у табличній формі зв'язності елементів законодавства. Тому видається можливим розробити алгоритм автоматизації отримання необхідних даних. На сьогодні значна частина законодавчих та підзаконних актів зберігається у вигляді публічних електронних інфологічних баз. Усі нові нормативні документи підлягають обов'язковій кодифікації у відповідності до затверджених міністерством юстиції вимог. Це, в сукупності, дозволяє не лише отримати доступ до нормативних документів що підлягають аналізу, а й використовуючи їхні мета-дані сформувати цілісну мапу взаємозв'язків всередині досліджуваного сектору законодавства.

Проте, суттєвою перешкодою стають старі законодавчі акти щодо яких не здійснено відповідної індексації та форматування. В цьому випадку необхідно забезпечити

можливість втручання людини в процес формування карти взаємозв'язків для заповнення наявних прогалін. Тому оптимальним рішенням для даного етапу буде напівавтоматизована система ітераційного типу, яка по завершенню кожної ітерації формулювання системи взаємозв'язків визначатиме наявні прогалини та пропонуватиме оператору прийняти рішення щодо їх заповнення.

Третій етап оцінювання ефективності законодавства передбачає визначення системи показників ефективності на основі яких буде здійснюватись оцінка. Оскільки це завершальний етап підготовчої частини, саме на ньому остаточно визначається набір модулів що будуть застосовані в оцінюванні, а також їх конфігурація. Зважаючи на об'ємність та ієрархічність масиву показників здійснення даного етапу доцільно повноцінно автоматизувати, звівши втручання оператора виключно до вибору одного з кількох запропонованих сценаріїв оцінювання. При цьому необхідно забезпечити належний рівень проінформованості оператора щодо наслідків вибору кожного сценарію та пріоритетних сфер його застосування.

Четвертий етап підводить до однієї з фундаментальних проблем оцінювання ефективності законодавства в цілому і його інформатизації зокрема, а саме – збору інформації для отримання індикаторних показників. Проблема полягає не лише у значній кількості джерел інформації (Додаток ч. IV, п. 2), а й у їх неоднорідності та варіативності підходів до обробки. Це унеможливорює вироблення єдиного уніфікованого механізму, що може бути застосований для збору усієї сукупності затребуваної інформації. Хоча засоби інформатизації суспільства та держави надають нам широкий інструментарій для досягнення мети, вони ж сприяють нарощуванню масиву даних та ускладнюють виділення з цього масиву значимої інформації.

За змістом та характеристиками інформації, які визначають методи її отримання, джерела інформації можуть бути поділені на: нормативні, ненормативні та експертні.

Нормативні джерела інформації – це публічні, упорядковані інформаційні бази даних органів державної влади, державних установ та організацій публікація яких здійснюється у відповідності до вимог законодавства. Визначальними їх характеристиками є консолідованість (індексованість) інформації, упорядкованість форми та змісту в межах окремого типу документу згідно визначеного шаблону, сталість та визначеність місця розміщення. Даний тип джерел інформації є найбільш зручним для отримання необхідних даних, оскільки дозволяє автоматизувувати процеси отримання інформації шляхом вироблення відповідних паттернів її обробки, застосування пошукових алгоритмів та алгоритмізації звернень на отримання інформації, тощо.

Поряд з тим, розробка методів отримання такої інформації все ж потребує врахування специфіки кожного джерела. За своїм змістом джерела можуть бути офіційні (нормативні акти чи звіти органів державної влади) та неофіційні (регулярні звіти приватних підприємств та організацій), мережеві (з можливістю вільного доступу з мережі Інтернет) та локальні (з необхідністю надсилати запит на отримання інформації), централізовані (вся інформація певного типу зберігається в єдиній базі даних) та децентралізовані (інформація зберігається в сукупності регіональних баз даних не об'єднаних єдиною системою управління).

Позитивними властивостями даного типу джерел інформації з позиції їх обробки є:

1. доступність;
2. структурованість викладення інформації;
3. середня складність алгоритмів отримання інформації та її подальшої обробки;

До недоліків слід віднести необхідність окремо розробляти алгоритм отримання кожного індикаторного показника. Що

потребує значних зусиль не лише на початковому етапі, а й при необхідності модифікації окремих модулів.

Ненормативні джерела інформації – це публічні, неоднорідно впорядковані, суспільно значимі дані. Їх визначальними характеристиками є: екземплярність (незв'язність джерел що висвітлюють інформацію необхідну для отримання одного і того ж індикаторного показника), відсутність єдиного шаблону документів-джерел, варіативність розташування та форматів збереження. Даний тип джерел є найменш зручним для автоматизації обробки в процесі інформатизації. Для своєї обробки вони найчастіше потребують фахівців в сфері інформаційних технологій які володіють невисокою кваліфікацією в сфері оцінки.

За своїм змістом ненормативні джерела інформації можуть бути поділені на: публікації ЗМІ, наукові публікації, соціологічні опитування, тощо. Отримання інформації з даного типу джерел є складним завданням оскільки:

- для виокремлення інформації з публікацій ЗМІ та наукових праць необхідно розробити складні алгоритми пошуку інформації та її подальшого узгодження з різними джерелами;

- для соціологічних опитувань (окрім тих що проводяться з певною періодичністю) необхідно щоразу розробляти індивідуальний алгоритм аналізу даних.

Позитивними чинниками при роботі з даного типу джерелами є можливість відслідковувати реальні зміни в суспільних відносинах що виникають в результаті дії досліджуваного законодавства та їх інтенсивність.

Недоліками даного типу джерел є

1. їх непослідовність;
2. необхідність дослідження і обробки великої кількості джерел через їх суб'єктивність;
3. надзвичайно висока складність алгоритмів обробки для отримання точного результату.

Проблема складності алгоритмів обробки може бути частково вирішена за рахунок використання існуючих

корпоративних рішень, які ґрунтуються на застосуванні технологій BigData. Але це суттєво підвищить вартість оцінювання.

Експертні джерела інформації – це дані отримані шляхом проведення опитувань експертної думки та консолідації отриманих результатів. Їх визначальною характеристикою є вузька направленість та орієнтованість на задоволення потреб конкретного дослідження з оцінювання ефективності законодавчого акту чи їх групи. Отримання експертних джерел відбувається у два етапи: 1) формується та розсилається анкета опитування; 2) здійснюється обробка даних із отриманих з заповнених анкет.

Експертні джерела є найбільш зручними для обробки при здійсненні оцінювання ефективності законодавства оскільки:

1. інформаційно-комунікаційні технології дозволяють залучати до опитування ширше коло експертів, що підвищує достовірність отриманих результатів;

2. застосування комп'ютеризованих систем опитування дозволяє зручно перетворювати якісні показники в кількісні без необхідності застосування додаткових алгоритмів обробки;

3. можливість розробки алгоритмів автоматизації формулювання анкет опитування в залежності від об'єкту оцінювання.

Позитивними властивостями експертних джерел інформації є: зручність їх підготовки, проведення і обробки результатів, а також можливість налаштування під потреби конкретного оцінювання.

Недоліками ж, є необхідність залучення різних фахівців на різних етапах формування джерел інформації та значна плінність у часі для отримання необхідних результатів.

Резюмуючи, слід ще раз наголосити на найвищій складності саме цього етапу оцінювання ефективності законодавства особливо при здійсненні спроб його інформатизації. Потреба в отриманні великої кількості індикаторних показників з різних джерел інформації

породжує необхідність максимальної автоматизації процесу і розробки великої кількості різних алгоритмічних рішень та необхідних для них інтерфейсів орієнтованих на досягнення мети. При цьому, окремі рішення будуть індивідуальними (орієнтованими на отримання одного показника без застосування модульної структури), а інші матимуть складну комплексну структуру, яка співставима з системами нейронних мереж. Розробка і впровадження елементів автоматизації збору інформації потребує багато часу і ресурсів, проте не завжди гарантує отримання очікуваного результату в силу значної кореляції показників по відношенню до не лише правових чинників.

Етап обробки зібраної інформації покликаний узгодити зібрану інформацію між собою, обчислити показники ефективності різного рівня, та результуючу ефективність оцінюваного законодавства. Важливою умовою якості проведення даного етапу є належність завершення етапу збору інформації. В такому випадку, обчислення показників зводиться до: перетворення якісних показників в кількісні, порівняння кількісних показників з пороговими значеннями та об'єднання їх з урахуванням вагових коефіцієнтів та коефіцієнтів кореляції (Додаток ч. 4, п. 6). Звісно, як зазначалося вище, налаштування та узгодження усієї сукупності коефіцієнтів – це тривалий процес, який потребуватиме окремого наукового дослідження. Проте, з позиції інформатизації оцінювання, реалізація даного етапу не є складною задачею. Але лише за умови належного завершення етапу збору інформації. В реальній реалізації оцінювання ефективності законодавства такі випадки скоріше будуть виключенням, ніж правилом. Зважаючи на комплексність і масштабність задачі по збору інформації, кількості інформації що має бути оброблена, а також, що не менш важливо, колізійності та недосконалої вітчизняного законодавства, можна стверджувати, що частина інформаційних джерел не буде доступна, або інформація з них буде не достатньо повною щоб слугувати за основу для

обчислення індикаторних показників. Саме необхідність врахування такого розвитку подій ускладнює алгоритмізацію обробки зібраної інформації. Воно потребує додавання обробників виключних ситуацій та розробки механізмів поведінки системи при їх виникненні. Іншим шляхом вирішення можливих колізій є перегляд системи вагових коефіцієнтів що застосовується в обчисленнях.

Завершальним етапом оцінювання ефективності законодавства є формулювання висновків. Згідно розробленої Методики висновки можуть бути загальними та розширеними.

Для загальних висновків найбільш доцільною буде представлення результатів оцінювання у формі таблиці значень критеріїв, індикаторів та індикаторних показників оформлених у текстовому файлі з кольоровим ранжуванням їх в залежності від наближеності до оптимальних значень. Це дозволить швидко проаналізувати результати та визначити пріоритетні напрямки на які слід звернути увагу.

Для розширених висновків слід застосувати більш складну модель представлення даних, а ніж таблична. Зокрема, вартує надати інформацію про обсяг даних що були застосовані для отриманні індикаторних показників, значення вагових коефіцієнтів що застосовувались, тощо. Оскільки розширений висновок оформлюється спеціалістом, то отримання додаткової інформації може спростити процес оформлення висновків та рекомендацій. Водночас, висновок не вартує перенасичувати інформацією, оскільки це може призвести до ускладнення її сприйняття. Найбільш оптимальною формою представлення, на нашу думку, є модульна структура звіту з можливістю оператора обирати ті, які йому необхідні для аналізу.

В цілому, інформатизація оцінювання ефективності – це складний багатоступінчатий процес який потребує застосування різних інформаційних технологій: пошукових систем та сервісів, аналітичних систем обробки табличної інформації, систем генерації та обробки текстової інформації,

програмних комплексів для розробки власних компонент, текстових редакторів для оформлення та подачі інформації тощо. Розробка та налаштування такого комплексу потребує задіявання значних матеріальних та людських ресурсів. Водночас, застосування комплексу дозволить суттєво скоротити час отримання оцінки ефективності законодавства. За рахунок чого зменшиться час внесення необхідних змін та підвищиться загальна якість та ефективність законодавства. А це, в свою чергу матиме позитивний економічний вплив.

ВИСНОВКИ

У монографії здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано перспективні підходи до вирішення наукового завдання оцінювання ефективності законодавства шляхом інформатизації зазначеного процесу, яке має також значний прикладний потенціал. Вирішення поставленого завдання потребувало першочергового вирішення комплексу дрібніших завдань, які сприяють уточненню змісту та методів досягнення основної мети. До таких завдань відносяться: розкриття й удосконалення засад формування оцінки ефективності законодавства в досліджуваній сфері, виробленні теоретичного підґрунтя до створення нових та вдосконалення існуючих механізмів, методів та принципів оцінювання означеної ефективності, вдосконалення термінологічного базису і розробка підходів до класифікації і систематизації показників ефективності. Для звуження фокусу уваги та зменшення кількості вихідних параметрів, поставлене завдання вирішувалось на прикладі інформаційного законодавства.

Для зручності і термі логічної уніфікації в даній монографії використовувався термін «ефективність законодавства» у значенні здатності держави забезпечувати за допомогою правових механізмів належний рівень збалансованості інтересів людини, суспільства і держави. Зважаючи на те, що оцінка ефективності законодавства є розвитком у практичній площині концепції композитивності ефективності законодавства, то шляхом декомпозиції ефективність законодавства може бути представлена через набір показників, які окреслюватимуть вплив окремих аспектів законодавства та його застосування. Як наслідок, оцінка ефективності законодавства являє собою сукупність показників, які відображають якість змісту та реалізації функцій та принципів права в межах здійснення законодавчого регулювання.

Оцінювання ефективності законодавства являє собою емпірично-правове дослідження, спрямоване на встановлення рівня відповідності правових норм і наслідків їх впровадження оптимальному рівню та наявним суспільним вимогам, результатом якого є формування оцінки ефективності. Воно здійснюється з метою вироблення цілісного й об'єктивного уявлення про рівень урегульованості суспільних відносин, що виникають у досліджуваній сфері, та їх відповідність інтересам людини, суспільства й держави. Оцінювання ефективності законодавства потребує дотримання системи принципів – основоположних ідей, які складають організаційну основу формування та вдосконалення законодавства з метою забезпечення його ефективності. Вони можуть поділятися залежно від рівня узагальненості (загальні, галузеві, інституційні), стадії створення і впровадження закону (превентивні (формуючі) та корекційні).

Загальну ефективність законодавства доцільно визначати як сумарну ефективність реалізації окремих його елементів. Залежно від домінуючого аспекту виокремлюються: соціальна (формується на етапі визначення мети і завдань регулювання), юридична (визначається змістовним наповненням законодавчих актів) та державно-регуляторна (обумовлюється повноваженнями і засобами впливу державних органів) ефективності. Методичну базу оцінювання ефективності законодавства становить сукупність загальнонаукових, юридичних, статистичних та інших методів, притаманних для емпіричних досліджень. Суттєвий вплив на підбір сукупності методів оцінювання ефективності законодавства відіграють предмет, методи та принципи інформаційного права.

Грунтуючись на закордонному досвіді можна виокремити перелік пріоритетних напрямків впровадження у вітчизняній правовій системі механізмів оцінювання законодавства. До них слід віднести: а) впровадження механізмів широкого залучення громадських організацій до проведення

оцінювання ефективності як законопроектів, так і чинних законодавчих актів; б) визначення порядку оприлюднення і врахування результатів оцінювання ефективності законодавства; в) широке залучення технологічних рішень в інформаційній сфері та їх інтеграцію з існуючими нормативно-правовими базами даних.

Інформатизація оцінки ефективності законодавства носить опирається на комплексний характер оцінки ефективності і обумовлюється множинністю показників, які її визначають. Застосування структурно-функціонального методу та методу моделювання дозволяє сформувати систему показників оцінки ефективності законодавства, які групуватимуться залежно від виду (у горизонтальному зрізі) та рівня абстрагування (у вертикальному зрізі). Основними рівнями такої системи визначаються:

- критерії ефективності – встановлюють ключові напрями реалізації суспільних потреб і державних інтересів;
- індикатори ефективності – показники, що встановлюють якісні характеристики законодавства;
- індикаторні показники – показники, що встановлюють фактичні характеристики закону та зміни в соціальній сфері внаслідок його дії.

Тому концепція інформатизації має бути реалізована по двох ключових напрямках: збору інформації (індикаторних показників) та обробці інформації (застосуванні кореляційних та вагових коефіцієнтів для отримання інших показників ефективності). Базову систему показників оцінки ефективності законодавства утворюють показники, які відображають критерії: якості, цілісності, системності, корупціогенності, функціональної спроможності органів державної влади, балансу інтересів, суспільної правосвідомості тощо.

Змістове навантаження показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері може суттєво відрізнитись в залежності від спрямування оцінюваного законодавства та наявності внутрішніх взаємозв'язків, що

обумовлює порядок та методи їх обчислень. Забезпечення уніфікації уявлень про показники оцінки ефективності законодавства може бути досягнуто за рахунок введення в її структуру обчислювальних коефіцієнтів. Конфігурація значень обчислювальних коефіцієнтів залежить від галузевих особливостей інформаційного законодавства, підстав оцінювання та державної політики в інформаційній сфері. До них віднесено коефіцієнти: квантифікації й нормування (упорядковують і приводять індикаторні показники до єдиного вигляду), кореляції (визначають рівень впливу показників нижчого рівня на обчислюваний), спрямованості (визначають позитивність чи негативність впливу показника, групи показників одного рівня).

На підставі проведеного дослідження розроблено «Методичні рекомендації концептуального рівня щодо оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері». У рамках наданих практичних пропозицій обґрунтовано розбиття процедури оцінювання ефективності законодавства на етапи: підготовчий, збору і обробки інформації, формування висновків та рекомендацій. Кожен з етапів реалізує власні мету та завдання в межах загальної мети та завдань оцінювання.

В даній монографії не висвітлено усієї сукупності завдань, що виникають в процесі інформатизації оцінювання ефективності законодавства. Висвітлені в монографії наукові результати та висновки потребують подальшого розвитку як в теоретичній, так і експериментальній площині. До найбільш перспективних напрямків подальших досліджень належать: а) удосконалення методології оцінювання ефективності законодавства; б) розробка та впровадження цілісної методики оцінки ефективності законодавства; в) розробка необхідного програмного забезпечення для втілення розглянутих напрацювань; г) експериментальне підтвердження або корекція отриманих теоретичним шляхом; д) проведення комплексної оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері; тощо.

ДОДАТОК

КОНЦЕПТУАЛЬНІ МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ

I. Загальні положення

1. Поняття та терміни:

1.1. Ефективність законодавства в інформаційній сфері – це здатність законодавчих актів або їх сукупності впливати на суспільні відносини, що виникають в інформаційній сфері й забезпечувати досягнення поставленої перед ними суспільно корисної мети.

1.2. Оцінювання ефективності законодавства – суспільно-правове дослідження в межах якого аналізується зміст нормативно-правових актів, а також механізмів і результатів їх впровадження.

1.3. Оцінка ефективності законодавства – система показників, що відображають вплив різних аспектів реалізації законодавства на ефективність здійснюваного ним правового регулювання.

1.4. Законодавство України – це сукупність нормативно-правових актів до яких відносяться:

- закони України;
- окремі статті та групи статей кодифікованих актів;
- міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України;
- укази Президента України;
- постанови Кабінету Міністрів України;
- накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

1.5. Інформаційне право – комплексна галузь, сформована сукупністю правових норм різної юридичної сили, які врегульовують суспільні відносини, що виникають в процесі забезпечення інформаційних прав і свобод людини, створення, поширення, використання, збереження та знищення інформації, функціонування суб'єктів і об'єктів

інформаційної інфраструктури, надання інформаційних послуг, використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів і забезпечення інформаційної безпеки.

1.6. Критерій ефективності – характеристика законодавства та його впливу на державно-правові відносини і забезпечення ними суспільних потреб.

1.7. Індикатор ефективності – показники, що відображають якісні характеристики законодавства, а також процесів і явищ, викликаних його впровадженням.

1.8. Індикаторний показник – фактичні характеристики законодавства та зміни в соціальній чи державній сфері внаслідок дії досліджуваного закону.

2. Метою оцінки ефективності є формування цілісного і об'єктивного уявлення про стан законодавчої забезпеченості інформаційних прав та свобод людини і громадянина, а також рівня правової урегульованості суспільних відносин, що виникають в інформаційній сфері, та їх відповідності інтересам держави і суспільства.

3. Завданнями оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері є:

- об'єктивне оцінювання досліджуваного законодавчого акту чи їх групи у відповідності до предмету і сфери суспільних відносин, у відповідності до принципів побудови системи законодавства в інформаційній сфері, суспільних та державних інтересів;

- визначення елементів законодавства та напрямків його реалізації, які знижують ефективність законодавчого врегулювання суспільних відносин в інформаційній сфері;

- підготовка обґрунтованого висновку щодо ефективності законодавства та, у разі необхідності, висунення пропозицій щодо її підвищення.

- встановлення відповідності мети і завдань законодавства суспільним потребам і напрямкам розвитку інформаційного законодавства;

- встановлення рівня ефективності через:

- визначення якісних характеристик законодавства та аналіз їх відповідності принципам ефективності;
- кадрову, матеріально-технічну і правову забезпеченість правозастосовної діяльності;
- визначення міри ефективності: економічної, правової;
- виявлення прогалин і недоліків правового регулювання;
- висунення пропозицій щодо підвищення ефективності законодавства.

4. Оцінювання ефективності законодавства ґрунтується на принципах:

- законності – оцінювання ефективності має відбуватись в межах та з урахуванням вимог законодавчих актів;
- наукової та практичної обґрунтованості – оцінювання мусить здійснюватися на основі теоретичних розробок та практичних напрацювань;
- послідовності – оцінювання ефективності законодавства мусить відбуватися у відповідності до продуманого і чітко визначеного плану досліджень;
- комплексності досліджень – процес оцінювання потребує отримання й узгодження значної кількості показників та індикаторів з різних аспектів реалізації законодавства для формування якісної та об'єктивної оцінки;
- об'єктивності та достовірності інформації – інформація, що застосовується для отримання оцінки ефективності, має бути точною і підлягати верифікації;
- експертності оцінок – для отримання й опрацювання інформації про суспільну значимість результатів дії законодавства необхідне залучення профільних спеціалістів або формування експертної оцінки;
- публічності результатів – результати та висновки оцінювання ефективності законодавства мають бути доступні широкому загалу;
- відповідальності – суб'єкти оцінювання ефективності несуть відповідальність за надання неточної чи спотвореної

інформації про оцінку ефективності законодавства або окремих її частин;

– розумності (доцільності) пропозицій – рекомендації щодо напрямків підвищення ефективності законодавства мусять ґрунтуватися на глибокому розумінні суспільних явищ і процесів, а також уявлень про можливий ефект від зміни закону. Якщо очікуваний ефект від змін не значний, то і пропонувати їх не варто;

– плановості отримання оцінки – оцінювання ефективності законів доцільно здійснювати з визначеною періодичністю для аналізу змін в суспільному сприйнятті законів та забезпечення підтримки його ефективності.

5. Об'єктом оцінки ефективності виступає законодавство України в інформаційній сфері та окремі його елементи.

6. Суб'єктами оцінювання ефективності можуть виступати окремі підрозділи органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, що займаються проблемами правозастосування в інформаційній сфері, науково-дослідні установи, інші заінтересовані особи і організації.

7. Види оцінки ефективності.

Оцінка ефективності законодавчих актів в залежності від стадії законотворчого процесу може поділятися на: перспективну і ретроспективну.

Перспективна оцінка ефективності здійснюється на різних етапах законодавчої роботи, що передують введенню закону в дію. В процесі перспективної оцінки визначальну роль відіграють показники, що встановлюють якісні характеристики законодавчих актів, а також відповідність поточним суспільним і державним інтересам.

Ретроспективна оцінка ефективності здійснюється після введення законодавчих актів в дію (зазвичай не раніше, ніж через рік). Визначальними показниками даного типу оцінки виступають цілісність і дієвість законодавства, рівень забезпеченості балансу суспільних і державних інтересів.

За підставами для проведення оцінка ефективності законодавства може бути первинною, повторною, регулярною (систематичною).

Первинна оцінка ефективності проводиться вперше і покликана встановити вихідні положення для подальшого аналізу і порівняння законодавства. Здійснюється для виявлення недоліків системи законодавчого забезпечення суспільних відносин або для аналізу проекту законодавчого акту. Як наслідок, вона може бути як перспективною, так і ретроспективною.

Повторна оцінка ефективності здійснюється після врахування висновків первинної оцінки і розробки проектів змін в об'єкті первинної оцінки. Повторна оцінка покликана встановити ефект від запропонованих змін, а тому має перспективний характер.

Регулярна (систематична) оцінка ефективності здійснюється згідно визначеного графіку і покликана встановити вплив змін у суспільстві та ефективність законодавства, а також виявити потребу у зміні чи вдосконаленні останнього. Має виключно ретроспективний характер.

За обсягом досліджень оцінка ефективності поділяється на цілісну і часткову.

Цілісна оцінка ефективності надає максимально розгорнутий висновок про ефективність оцінюваного законодавства та враховує усю сукупність показників оцінки ефективності, що можуть бути до нього застосовані.

Часткова оцінка ефективності покликана встановити ефективність окремих елементів або напрямків впливу законодавства.

8. Оцінювання ефективності законодавства здійснюється у декілька етапів:

- постановки завдань оцінювання;
- підготовчий;
- збору та обробки інформації;
- узагальнення та формування висновків.

II. Підготовчий етап оцінювання ефективності

1. Цілі підготовчого етапу оцінювання ефективності.

Підготовчий етап має на меті уточнити цілі оцінювання ефективності, конкретизувати обсяг досліджуваного законодавства, визначити основні напрямки його проведення та засоби досягнення цілей. У зв'язку з чим до цілей підготовчого етапу відносяться:

- конкретизація безпосередніх завдань оцінювання, визначення його виду та уточнення методології отримання окремих результатів;

- уточнення системи соціально-правових та внутрішньо-правових зав'язків між законодавством та суспільними відносинами, які воно врегульовує. Уточнення сукупності законодавчих актів, які підлягають оцінюванню (уточнення системи нормативного забезпечення суспільних відносин);

- визначення набору показників оцінки ефективності, що будуть застосовуватись;

- визначення кола суб'єктів оцінювання ефективності та їх обов'язків.

2. Система нормативного забезпечення суспільних відносин формується для отримання належного уявлення про кількість, структуру і взаємозв'язки елементів, що підлягають оцінюванню. Слід пам'ятати, що правові норми, які врегульовують суспільні відносини в інформаційній сфері, містяться також в законодавстві іншого галузевого спрямування, а тому система нормативного забезпечення матиме міжгалузевий характер.

Побудова даної системи можлива у вигляді як графічного відображення взаємозв'язків, так і у таблично-порівняльній формі.

2.1. Графічне відображення взаємозв'язків покликане виявити та зафіксувати місце законодавчих та підзаконних актів в системі нормативно-правового забезпечення суспільних відносин.

Найбільш оптимальною формою представлення даного відображення є ранжований граф. У такому випадку вузлами виступають законодавчі та підзаконні акти, конкретні суспільні відносини чи їх групи, які розміщені у відповідності до їх рангу в системі законодавства (закони розміщені на вищому щаблі, суспільні відносини – на нижчому). Ребрами графу виступатимуть посилання матеріального та процесуального характеру.

Сформований граф дозволяє на підготовчому етапі виявити прогалини в правовому регулюванні. При проведенні оцінювання – сприяє прискоренню пошуку необхідних елементів для обрахунку показників оцінки ефективності. При формуванні висновків дозволяє уточнити елементи законодавства, які потребують вдосконалення.

2.2. Таблично-порівняльна форма застосовується для поелементного аналізу змісту окремого законодавчого акту та виявлення його місця в системі законодавства.

Форматування такої таблиці доцільно здійснювати шляхом розміщення статей закону по вертикалі, а по горизонталі відображати їхні ключові показники. До останніх слід віднести: зв'язок з нормативно-правовими актами (зовнішній), зв'язок з нормами закону (внутрішній), тип норм (матеріальні, процесуальні), терміни, що потребують уточнення, напрямки впливу.

Таблично-порівняльна форма дозволяє візуалізувати напрямки забезпечення суспільних відносин і закласти фундамент для формування та обчислення системи показників оцінки ефективності.

Стаття	Зв'язані нормативні документи	Внутрішній зв'язок	Тип норми (матер., проц.)	Терміни, що потребують уточнення	Напрямок впливу
--------	-------------------------------	--------------------	---------------------------	----------------------------------	-----------------

III. Система показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері

Оцінювання ефективності правового регулювання являє собою складний процес, що потребує врахування і узгодження багатьох показників, які мають різне походження і здійснюють різний вплив на кінцевий результат.

Основними об'єктами аналізу при оцінюванні ефективності виступають: законодавча діяльність (створення та прийняття нормативно-правових актів), правозастосовна діяльність (реалізація положень, закладених в нормативно-правових актах органами державної влади та правоохоронними органами), судова діяльність (вирішення суперечностей, які виникають в процесі реалізації інтересів, що знаходяться в сфері регулювання відповідними нормативно-правовими актами), суспільна реакція (сприйняття суспільством як положень нормативно-правових актів, так і їх реалізації).

При цьому слід пам'ятати, що зазначені елементи мають внутрішній поділ і доволі складну структуру, а також взаємопов'язані через систему зав'язків з різними ваговими коефіцієнтами. У сукупності вони визначають показники ефективності трьох змістовно поєднаних блоків оцінки ефективності: юридичної, регуляторної та соціальної ефективності.

Таблиця А.1. Орієнтовна система показників оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері

Критерії ефективності	Індикатори ефективності	Індикаторні показники
Якості	Структурної належності	Відповідність структури закону еталонній, притаманній для досліджуваної галузі права і типу (матеріальні, процесуальні, комбіновані)
	Лінгвістичної	Лінгвальна оцінка тексту

Цілісності	доступності	законів на предмет виявлення положень, що ускладнюють їх сприйняття пересічними громадянами
	Юридичної грамотності	Кількість граматичних помилок
		Кількість стилістичних помилок
	Термінологічної єдності	Кількість термінів, на які надано тлумачення
		Кількість термінів, на які не надано тлумачення
		Кількість правових норм, що містять відмінне тлумачення термінів
	Цільової відповідності	Відповідність завдань закону його цілям
		Відповідність змісту закону його цілям і завданням
	Забезпеченості і реалізації	Кількість комбінованих, матеріальних і процесуальних законів
		Кількість матеріальних норм законів, що потребують процесуального забезпечення
Кількість процесуальних норм законів, що забезпечують матеріальні		
Колізійності	Кількість протиріч між матеріальною і процесуальною складовою правового регулювання	
Інтерпретації	Кількість самостійних законів, що інтерпретуються на рівні підзаконних актів	

		Змістова невідповідність інтерпретації залежних законів на рівні підзаконних актів
Системно сті	Конституційн ості	Невідповідність принципам Конституції
		Порушення конституційних прав людини
	Забезпеченост і інформаційни х відносин законодавство м	Загальна кількість видів інформаційних відносин в межах сфери регулювання
		Кількість видів інформаційних відносин в межах сфери регулювання, що не мають законодавче забезпечення
	Імплементациї	Кількість положень міжнародних договорів включених у вітчизняне законодавство
		Кількість положень міжнародних договорів, не включених у вітчизняне законодавство
	Послідовної реалізації правової політики в інформаційні й сфері	Відповідності нормативно-правових актів, що визначають напрямки розвитку інформаційного права міжнародним стандартам і тенденціям
		Динаміка реалізації завдань національних стратегій і планів
Гармонізації із законодавство м	Кількість норм українського законодавства, що відповідають законодавству Європейського Союзу	

	Європейськог о Союзу	Кількість норм українського законодавства, що не відповідають законодавству Європейського Союзу
Корупціо- генності	Структурної корупціогенн ості	Відсутність регулювання: відносин, передбачених завданнями і цілями закону, порядку виконання вимог закону
		Відсутність здійснення контролю за дотриманням закону
	Нормативної корупціогенн ості	Невизначеність або надлишковість повноважень посадової особи при вчиненні дій, спрямованих на реалізацію положень закону
		Колізійність положень закону
		Складність процедури звернення осіб на реалізацію законодавчо визначених прав
		Кількість звернень громадян до судових органів щодо захисту своїх прав та співвідношення винесених позитивних і негативних рішень
Функціон альної спроможн ості органів державної влади реалізову ва-ти свої	Структурної спроможності	Наявність нормативно-правових актів, що визначають осіб органів державної влади, відповідальних за реалізацію положень закону, а також відповідність їхніх повноважень положенням закону

повноваження і обов'язки в інформаційній сфері	Дієздатності органів державної влади	Кількість звернень громадян щодо реалізації визначених законом прав
		Кількість позитивних відповідей і відмов
		Кількість оскаржень рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному і судовому порядку
		Кількість рішень щодо оскарження дій державних органів, винесених на користь громадян
	Інформатизації	Рівень впровадження системи електронного документообігу
		Кількість електронних звернень громадян у відношенні до загальної кількості
Балансу інтересів	Суспільного інтересу	Дані соціологічних опитувань щодо визначення обсягу прав у досліджуваній сфері
		Кількість, динаміка і спрямованість публікацій в ЗМІ
		Кількість наукових і громадських обговорень прав і свобод в досліджуваній сфері, а також спрямованість результуючих висновків
	Державного інтересу	Співвідношення нормативно закріплених прав і обов'язків держави та її органів у досліджуваній сфері
		Спрямування і обсяг змін

		правового регулювання досліджуваної сфери, визначений в національних стратегіях і планах
		Рівень реалізації національних стратегій і планів у досліджуваній сфері
Суспільно ї право- свідомост і	Інформованос ті громадян щодо своїх прав та обов'язків в досліджувані й сфері	Статистичні дані щодо ознайомлення громадян зі своїми правами і обов'язками в досліджуваній сфері
		Динаміка звернень громадян до органів державної влади з метою реалізації своїх інформаційних прав
	Правового нігілізму	Статистична динаміка правопорушень в Україні
		Соціологічні дані щодо дотримання громадянами вимог інформаційного законодавства
		Статистична динаміка правопорушень інформаційного законодавства
	Поваги до оцінюваного права	Статистична динаміка правопорушень в оцінюваній сфері
Відповіда ль-ності в інформаці й-ній сфері	Визначеності (умов) відповідально сті	Співвіднесення кількості суспільних відносин, для яких визначені умови відповідальності, до загальної кількості відносин, що врегульовуються законодавством
		Забезпеченість матеріальних

		норм, що визначають умови відповідальності – процесуальними
		Кількість інтерпретацій умов настання відповідальності на рівні підзаконних актів
	Судової спроможності	Співвідношення загальної кількості судових позовів щодо порушення вимог оцінюваного законодавства до кількості відкритих проваджень та кількості рішень на користь позивача
		Однорідність тлумачень норм законодавства у судових рішеннях
	Відповідності санкцій	Соціологічні опитування суспільної думки
		Опитування держслужбовців
Експертна оцінка відповідності санкцій потенційній небезпеці порушення законодавства		
Інформаційної діяльності	Гарантованості права на інформацію	Відповідність норм, що забезпечують право на інформацію, Конституції України
	Свободи інформаційної діяльності	Соціологічні дані щодо дотримання прав та свобод в інформаційній сфері
	Об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації	Експертний висновок щодо реалізації індикатора в межах сфери дії законодавства

	Обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону	Співвіднесення умов обмеження доступу до інформації в підзаконних актах з відповідними нормами законів
		Наявність процесуального механізму обмеження доступу до інформації
		Відповідність рішень державних органів щодо обмеження доступу до інформації вимогам законів
Інформаційної безпеки	Правомірність і інформаційної діяльності	Динаміка статистики правомірної реалізації вимог законодавства в межах здійснення правовідносин
	Захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя	Дані соціологічних опитувань щодо відчуття захищеності від втручання в особисте життя
		Статистика правоохоронних органів щодо вчинення дій, спрямованих на втручання в особисте життя особи
		Статистика судових рішень щодо обмеження та заборони вчинення дій, спрямованих на втручання в особисте життя особи
	Мінімізації негативного інформаційного впливу	Визначеність поняття негативного інформаційного впливу в сфері дії оцінюваного законодавства
		Визначеність контролюючих органів, на які покладено відповідальність за встановлення спрямування

		інформаційного пливу
		Наявність та належність механізму реалізації повноважень контролюючих органів (співвідношення кількості бланкетних норм до загальної кількості)
	Недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації	Наявність процесуальних та технічних засобів обмеження протиправної діяльності
		Кількість звернень до контролюючих, правоохоронних та судових органів щодо виявлених правопорушень
Інфраструктурного забезпечення	Доступності інфраструктури	Статистика користування населенням інформаційною інфраструктурою в межах відносин, що врегульовуються оцінюваним законодавством
		Загальний обсяг забезпечення населенню можливості доступу до інфраструктури
	Мінімізації негативних наслідків функціонування ІКТ	Визначеність поняття негативних наслідків функціонування ІКТ в сфері дії оцінюваного законодавства
		Визначеність відповідальних органів, на які покладено обов'язок контролювати належність функціонування ІКТ
		Наявність та належність механізму реалізації повноважень контролюючих органів (співвідношення

		кількості бланкетних норм до загальної кількості)
--	--	---

IV. Збір та обробка інформації

1. Збір інформації здійснюється у відповідності до визначеної на підготовчому етапі системи індикаторних показників та покликаний забезпечити максимально об'єктивне уявлення про них. Коректність вибору джерела та методу збору інформації безпосередньо впливає на якість і точність результуючої оцінки. У випадку проведення повторної та систематичної оцінки ефективності доцільно обирати джерела та методи, що застосовувались при проведенні первинної оцінки. Це дозволить більш точно відслідковувати динаміку зміни ефективності законодавства.

2. Джерелами інформації для визначення індикаторних показників оцінки ефективності законодавства можуть виступати:

- законодавчі та підзаконні акти України, а також їх проекти;
- міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- супроводжуючі та пояснювальні записки до законодавчих актів;
- науково-практичні коментарі до законів України;
- рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення окремих норм та положень законодавства;
- рішення судів міжнародних інстанцій щодо тлумачення норм міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України;
- практика вирішення спорів судами загальної юрисдикції;
- практика правозастосування правоохоронними органами;
- результати діяльності державних органів;

- інформація від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- соціологічна інформація;
- статистична інформація;
- інформація, отримана від наукових, громадських та інших організацій, що здійснюють діяльність у рамках правового забезпечення інформаційної сфери;
- експертні висновки;
- інформація із засобів масової інформації;
- інформація від громадян тощо.

3. Для збору інформації можуть застосовуватись методи: соціологічних і статистичних досліджень; наукової, відомчої, громадської, правової, лінгвістичної та ін. експертизи; аналізу правозастосовної та судової практики тощо.

Підготовка соціологічних досліджень та експертиз має здійснюватись кваліфікованою групою фахівців, на яких покладається обов'язок розробити набір питань та форму анкети у відповідності до показників ефективності й з урахуванням особливостей правового регулювання в інформаційній сфері. Важливим критерієм відбору респондентів є їх територіальна та відомча розмежованість, що дозволить отримати більш репрезентативну оцінку.

4. За формою представлення інформація може поділятися у відповідності до джерела інформації.

Кількісна інформація має найбільш широке застосування і ґрунтується на фактичних характеристиках показника. Вона може бути представлена в якості абсолютних і відносних величин.

Якісна інформація відображає змістову характеристику досліджуваного показника або динаміку його зміни. Представлення показників у якісній формі притаманне для експертних оцінок.

Табличне представлення інформації застосовується здебільшого для відображення юридичної ефективності. Воно покликане визначати якісні характеристики законодавства,

визначати належність його цілей, форми та змісту. За спрямованістю таблична форма представлення інформації може бути розділена на:

– таблиці відповідності – встановлюють відповідність окремих положень законодавства між собою. Інформація в таких таблицях розділяється на: оцінюване положення (норма), положення (норма), з яким порівнюється, зміст невідповідності.

– таблиці характеристики – використовуються для окреслення змісту окремих положень (норм) законодавчих актів. Для цього в таблиці відображається власне положення (норма), а також характеристика елементів, що потребують уточнення чи вдосконалення.

5. Система коефіцієнтів застосовується для приведення отриманих в результаті збору інформації показників до єдиного вигляду, узгодження їх між собою. До таких коефіцієнтів належать: нормування і квантування. Виділяються чотири групи коефіцієнтів: спрямованості, нормування, квантування і вагові коефіцієнти.

Коефіцієнти нормування застосовуються для узгодження кількісних індикаторних показників і приведення їх до єдиного вигляду. Оптимальним при обчисленні індикаторів є приведення індикаторного показника у діапазон [0..1]. Нормуючі коефіцієнти визначаються із уявлень про максимальне і мінімальне значення індикаторного показника, а за наявності значного об'єму спостережень і замірів – з його оптимального значення. Дані коефіцієнти визначаються індивідуально по відношенню до індикаторних показників та можуть варіюватись у відповідності до спрямованості оцінюваного законодавчого акту.

Коефіцієнти квантування застосовуються для приведення якісних індикаторних показників до кількісного виду. В залежності від умов застосування критерії квантування можуть змінюватись. Найбільшого розповсюдження набула п'ятирівнева система квантування:

Таблиця А.2. Механізм квантування якісних показників

Якісний показник	Повністю відповідає	Переважає	Частково відповідає	Переважає не	Повністю не відповідає
Коефіцієнт квантування	1 (81-100%)	0,75 (61-80%)	0,5 (41-60%)	0,25 (21-40%)	0 (0-20%)

Вагові коефіцієнти та коефіцієнти спрямованості застосовуються до показників оцінки ефективності нижчого рівня при обрахунках вищого.

Вагові коефіцієнти застосовуються для визначення частки впливу показника ефективності нижчого рівня на вищий. Наприклад, при визначеності критерію якості індикатор структурної належності матиме більший вплив, ніж індикатор лінгвістичної доступності.

Коефіцієнти спрямованості визначають напрямок впливу показників на оцінку ефективності. За своєю природою коефіцієнти спрямованості визначаються суспільним сприйняттям законодавчих актів або їх частин.

Кількість і значимість коефіцієнтів оцінки ефективності визначається особливостями законодавства і системою його взаємозв'язків.

6. Обчислення загальної оцінки ефективності законодавства здійснюється за формулою:

$$O_3 = \sum_{i=1}^n v_{ki} K_{pi}$$

, де O_3 – загальна оцінка ефективності, n – кількість критеріїв, що застосовуються, K_{pi} – значення i -го критерію, v_{ki} – ваговий коефіцієнт i -го критерію, який визначає обсяг його впливу на загальну ефективність законодавства. Розмір вагових коефіцієнтів визначається суб'єктами оцінювання, виходячи з поставлених завдань та

індивідуальних особливостей законодавства. Для них має виконуватись умова, що $\sum_{i=1}^n v_{ki} = 1$.

Критерії оцінки ефективності, в свою чергу, обчислюються як:

$$K_p = \sum_{j=1}^n v_{ij} k_j I_j$$

, де I_j – значення j -го індикатора ефективності, k_j – нормуючий коефіцієнт (підбирається таким чином, щоб при оптимальному значенні індикатора їхній добуток становив 1), v_{ij} – ваговий коефіцієнт індикатора ефективності.

Індикатори ефективності обчислюються в залежності від їхнього спрямування, а також типу індикаторних показників, які в них застосовуються.

V. Деталізація показників ефективності

Ефективність законодавства визначається належністю власне правової системи, здатністю державних органів виконувати покладені на них функції і змінами в суспільстві, викликаними дією законів.

Юридична ефективність визначає внутрішню спроможність законодавства реалізовувати поставлені перед ним завдання, в тому числі через взаємодію з іншими нормативно-правовими актами. До критеріїв юридичної ефективності відносяться якість, цілісність і системність.

Критерій цілісності відображає належність місця закону в системі правового регулювання досліджуваних суспільних відносин, а також наявність усіх необхідних зв'язків (як внутрішніх, так і зовнішніх), що забезпечують його реалізацію.

Індикаторами критерію цілісності виступають: цільова відповідність, забезпеченість реалізації, колізійність, інтерпретаційність, гармонізація з міжнародним законодавством.

1. Індикатор цільової відповідності визначає відповідність змісту закону поставленим перед ним цілям які, в свою чергу, визначаються метою і завданнями.

У випадку відсутності виокремлених (нормативно) завдань доцільно застосувати преамбулу закону з урахуванням визначених принципів його реалізації або зміст супроводжуючих та пояснювальних записок. Таким чином, індикаторний показник відповідності завдань закону його меті в даному випадку не застосовується.

Для визначення індикаторного показника відповідності змісту закону його цілям необхідно сформулювати порівняльну таблицю:

Таблиця А.3. Орієнтовна порівняльна таблиця індикаторного показника відповідності змісту закону його цілям

№ статті	Завдання, які вона вирішує	Відповідність змісту завданням (у разі невідповідності зазначити її суть і ваговий коефіцієнт невідповідності)

Власне індикатор обчислюється як частка статей, що повністю або частково не відповідають цілям закону, з урахуванням вагових коефіцієнтів невідповідності.

2. Індикатор забезпеченості реалізації встановлює наявність можливості реалізації матеріальних норм закону. Оскільки досліджуваний законодавчий акт по своєму змісту може бути комбінованим, то даний індикатор встановлює наявність і відповідність процесуальних норм, які містяться як власне у ньому, так і в інших законодавчих актах, на які він посилається.

Таблиця А.4. Орієнтовна порівняльна таблиця індикатора забезпеченості реалізації

Матеріальна стаття	Процесуальна стаття	Процесуальні норми в іншому	Відповідність процесуальних норм

		законодавств і	матеріальним (+/-), зміст невідповідност і

Індикатор обчислюватиметься як співвідношення кількості матеріальних норм до кількості наявних процесуальних норм. В ідеальному випадку індикатор буде рівний 1. У випадку, якщо індикатор більше 1, то можна стверджувати про недостатній рівень процесуальної забезпеченості законодавства.

3. Індикатор колізійності визначає однорідність законодавчого забезпечення суспільних відносин в інформаційній сфері. В залежності від обсягу оцінюваного законодавства можна виокремити індикаторні показники: внутрішньої (обумовлена колізіями всередині окремого законодавчого акту) і зовнішньої (обумовлена протиріччями між кількома законодавчими актами) колізійності. В залежності від виду правових норм – матеріальної (надлишковість матеріальних норм) та процесуальної (надлишковість процесуальних норм) колізійності. Вони ґрунтуються на таблиці, сформованій при визначенні індикаторів забезпеченості реалізації. Слід враховувати, що сам факт надлишковості не є визначальним, тому слід звертати увагу на зміст дублюючих правових норм. Колізійність виникає лише за умови, коли існує протиріччя між ними. Індикатор колізійності носить якісний характер. Рівень колізійності встановлюється суб'єктами оцінювання у відповідності до загальної логіки побудови правової системи і вагомості виявлених протиріч.

4. Індикатор інтерпретації визначає якісний рівень інтерпретації норм ієрархічно вищих законодавчих актів нижчими. Індикаторними показниками виступають: кількість законодавчих актів, що інтерпретують положення досліджуваного закону, змістова невідповідність

інтерпретації. В інформаційній сфері законодавчі акти здебільшого не є повною мірою самостійними і містять відсилочні норми процесуального характеру. Індикаторні показники інтерпретації групуються в таблиці (Таблиця А.4).

Таблиця А.4 Орієнтовна порівняльна таблиця індикатора інтерпретації

Норма закону	Норма інтерпретуючого підзаконного акту	Змістова невідповідність

Індикатор інтерпретації обчислюється як: $I_{\text{я}} = \frac{\sum X_{\text{я}i}}{X_3}$, де $X_{\text{я}i}$ – показник рівня інтерпретації окремих норм, X_3 – індикаторний показник загальної кількості інтерпретованих норм.

Критерій якості описує внутрішню характеристику законодавчих актів. Його завданням є визначення коректності законодавчих актів з юридичної точки зору (юридичної конструкції і змістового наповнення його правових норм).

У відповідності до цього критерій якості закону формують індикатори: структурної належності і лінгвістичної доступності.

1. Індикатор структурної належності визначає відповідність структури законодавчого акту еталонній для галузі права. Комплексність законодавства в інформаційній сфері не передбачає існування чітко визначених, притаманних для нього структур законодавчих актів. Встановлення еталонної структури доцільно здійснювати у відповідності до типу законодавчого акту (матеріальний, процесуальний, комбінований). Визначення даного індикатора ґрунтується на встановленні еталонної структури, та порівнянні її з кожним законодавчим актом, що становить предмет оцінювання.

Результат аналізу виводиться у формі таблиці (Таблиця А.5).

Таблиця А.5 Орієнтовна порівняльна таблиця індикатора структурної належності

Еталонна структура	Наявність структурних елементів	Зміст фактичної невідповідності структурних елементів еталону

Отримані індикаторні показники матимуть якісний характер.

2. Індикатор юридичної грамотності встановлює рівень законодавчої техніки, що застосовувалась при створенні тексту законодавчого акту. Стилiстично i граматично досконалий закон нiвелює можливостi некоректної iнтерпретацiї своїх положень i сприяє ефективнiй реалiзацiї закладених вимог. Індикаторними показниками можуть виступати як експертний висновок, так і співвідношення кількості граматичних та стилістичних помилок і неточностей, що існують в законодавчому акті, до загальної кількості правових норм.

3. Індикатор лінгвістичної доступності тексту визначає його зрозумілість для не юристів. Таким чином забезпечується гарантування усвідомлення вимог закону більш широкими верствами населення і, відповідно, їх дотримання та належне застосування.

Значення лінгвістичної доступності визначається через співставлення двох індикаторних показників, отриманих шляхом: експертної оцінки лінгвістів, опитування фокус-групи.

4. Індикатор термінологічної єдності визначає однорідність тлумачення термінів в межах оцінюваного законодавства. Це сприяє узгодженості законодавчих актів, дозволяє більш точно визначити сферу та напрямок застосування правових норм, а також знижує можливості маніпуляцій змістом. Індикаторними показниками виступають: кількість термінів, що не мають нормативних

дефініцій, а також кількість термінів, що мають різне тлумачення в різних нормах законодавства. Оскільки інформаційному законодавству притаманна термінологічна варіативність опису однорідних явищ, то такі терміни слід розглядати як єдине ціле.

Критерій системності визначає відповідність місця оцінюваних законодавчих актів в системі законодавства України (в тому числі ратифікованих міжнародних договорів), а також спрямування її розвитку.

1. Індикатор конституційності визначає відповідність положень законодавчих актів Конституції України. Незважаючи на те, що кожен нормативно-правовий акт мусить ґрунтуватись на положеннях, записаних в Конституції, додаткового аналізу потребує встановлення відповідності їх положень принципам Конституції, а також визначення положень, що порушують права людини або мають потенційну схильність до цього. Законодавчий акт, що протирічить Конституції, не може вважатись ефективним і потребує нагального перегляду. Індикаторні показники в даному випадку матимуть якісний характер і можуть визначатись через:

- експертний висновок щодо відповідності законодавства в цілому принципам Конституції України. Визначається оціночним значенням від 0 до 1, а також доповнюється переліком невідповідностей;

- кількість невідповідностей правових норм законодавства положеннями Конституції України. Визначається часткою статей законодавчих актів, щодо яких є зауваження, і відображається через побудову таблиці невідповідностей.

Таблиця А.6 Орієнтовна порівняльна таблиця індикатора конституційності

Стаття закону	Стаття Конституції	Зміст невідповідності
---------------	--------------------	-----------------------

	України	

У разі виявлення порушень норм Конституції України даний індикатор доцільно прийняти за 0. В інших випадках

$I = 1 - \frac{\sum X_{ni}}{X_z}$, де X_{ni} – ваговий коефіцієнт невідповідності, X_z – загальна кількість норм, що не відповідають Конституції.

2. Індикатор забезпеченості суспільних відносин законодавством визначає наявність і кількісну характеристику прогалин у правовому регулюванні відносно однорідних суспільних відносин, що становлять предмет його правового регулювання. Даний індикатор застосовується лише для аналізу сукупності законодавчих актів і визначається співвідношенням кількості суспільних відносин, що не врегульовані оцінюваним законодавством, до загальної кількості відносин, що відповідають предмету його правового регулювання.

За умови значного рівня декларативності законодавства в інформаційній сфері при обчисленні даного індикатора необхідно враховувати індикатор забезпеченості реалізації.

3. Індикатор імплементації встановлює рівень імплементації норм міжнародних договорів, обов'язковість яких визнана Верховною Радою України, у національне законодавство. Індикатор обчислюється через співвідношення кількості положень міжнародних договорів, що знайшли своє відображення в національному законодавстві, до загальної кількості положень, що цього потребують.

4. Індикатор послідовності реалізації правової політики в інформаційній сфері оцінює дієвість законотворців щодо впровадження міжнародних стандартів та національних програм в галузі інформаційного права в цілому і забезпечення інформаційних прав громадян зокрема. Воно здійснюється через порівняння діючих в державі структурних документів та планів з міжнародними стандартами, а також встановлення рівня їх реалізації. Обчислення даного

індикатора здійснюється через загальний і спеціальний показник.

Загальний індикаторний показник визначає власне якість програмних планів щодо розвитку інформаційного права в Україні в цілому і може отримуватись як на рівні експертної оцінки, так і шляхом співвідношення кількості положень планів національного рівня, що відповідають міжнародним, до їх загальної кількості.

Спеціальний індикаторний показник визначає співвідношення кількості реалізованих пунктів програми (плану) розвитку до кількості запланованих. При цьому слід враховувати календарне планування (якщо воно передбачене).

У разі відсутності відповідних планів розвитку відповідні індикаторні показники рекомендовано брати за 1.

5. Індикатор гармонізації з законодавством Європейського Союзу, на відміну від індикатора імплементації, встановлює рівень відповідності національного законодавства законодавству Європейського Союзу. Його врахування доцільне за умови трансграничного характеру предмету оцінюваного законодавства, що має особливе значення в інформаційній сфері.

Регуляторна ефективність визначає здатність державних органів забезпечувати реалізацію положень закону в межах визначених повноважень.

Основними критеріями регуляторної ефективності законодавства є його функціональна спроможність і корупціогенність.

Критерій функціональної спроможності органів державної влади визначає здатність державних органів і відповідальних посадових осіб здійснювати покладені на них повноваження і обов'язки в інформаційній сфері. При цьому в першу чергу аналізується нормативна складова їхньої діяльності, яка визначає обсяг повноважень і обов'язків та їх

відповідність рівню, необхідному для належного виконання поставлених законом завдань.

1. Індикатор структурної спроможності визначає наявність і якість нормативно-правової бази щодо функціонування підрозділів чи відповідальних осіб в органах державної влади. Він ґрунтується на дослідженні системи підзаконних актів (в тому числі інструкцій), які визначають порядок реалізації положень закону посадовими особами та конкретизують їх повноваження. Для чого аналізуються типові інструкції (за наявності) на предмет їх відповідності вимогам норм закону і формується таблиця виявлених невідповідностей.

Власне індикатор обчислюється як $I = \frac{\sum K_{vi}}{X_3}$, де K_{vi} – ваговий коефіцієнт, що визначає наявність і повноту забезпеченості вимоги закону процедурою її реалізації, X_3 – загальна кількість правових вимог, що потребують наявності процедури своєї реалізації.

2. Індикатор дієздатності органів державної влади визначає фактичну спроможність органів державної влади виконувати покладені на них обов'язки у відповідності до закону. Визначається шляхом співставлення статистичних даних щодо звернень громадян на виконання вимог закону та їх результатів. Індикаторними показниками при цьому виступають співвідношення загальної кількості звернень до кількості відмов, а також співвіднесення кількості оскаржень рішень в адміністративному чи судовому порядку до кількості рішень, прийнятих на користь позивачів.

3. Індикатор інформатизації визначає спроможність органів державної влади реалізовувати свої повноваження за допомогою системи електронного документообігу. Обчислюється через індикаторні показники рівня впровадження системи електронного документообігу (якісний, що ґрунтується на експертному аналізі), а також частки електронних документів, що застосовуються в процесі взаємодії з громадянами.

Критерій корупціогенності визначає обсяг можливостей вчиняти посадовими особами корупційні дії в межах визначених оцінюваним законодавством повноважень. За своїм спрямуванням даний критерій є міжвидовим і використовує для свого обчислення індикаторні показники юридичної і регуляторної ефективності. У відповідності до чого можна виділити індикатори структурної та нормативної корупціогенності.

1. Індикатор структурної корупціогенності визначає відсутність елементів, що забезпечують належне виконання вимог закону. До них відносяться відсутність: регулювання відносин, що передбачено метою та завданнями оцінюваного законодавства (індикатор цільової відповідності), порядку виконання вимог законодавчих актів (індикатор забезпеченості реалізації), регламентації відповідальності (індикатор визначеності відповідальності), здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства.

Індикаторний показник здійснення контролю визначається через співвідношення обсягу повноважень зі здійснення зовнішнього контролю до загального обсягу дій, передбаченого суб'єктами реалізації вимог законодавства.

2. Індикатор нормативної корупціогенності визначає наявність змістової невизначеності норм законодавства, що сприяє неналежному розширенню повноважень посадової особи, що здійснює їх реалізацію. При його обчисленні співвідносяться індикаторні показники: колізійності правових норм (індикатор колізійності), складність процедури звернення осіб на реалізацію законодавчо закріплених прав (експертна оцінка), невизначеності чи надлишковості законодавчо закріплених повноважень посадової особи, що здійснює реалізацію законодавства.

Останній має найбільший ваговий коефіцієнт і визначається через середньоквадратичне відхилення від

оптимального обсягу повноважень:
$$I = \sqrt{\frac{\sum (p_{oi} - p_{pi})^2}{n}}$$
, де

P_0 – оптимальний обсяг повноважень, P_r – реальний обсяг повноважень.

Суспільна ефективність встановлює як загальну можливість (напрямки) впливу закону на суспільну поведінку, так і реальні зміни в ній, що виникли внаслідок дії закону.

До критеріїв суспільної ефективності відносять збалансованість інтересів і правосвідомість.

Критерій балансу інтересів визначає рівень збалансованості законодавчого забезпечення інтересів суб'єктів суспільних відносин в інформаційній сфері та його співвідношення з реальними діями, спрямованими на їх реалізацію. Збалансованість інтересів визначається через встановлення рівня задоволення сторін відносин співвідношенням прав та обов'язків. Для цього необхідно встановити індикатори суспільного і державного інтересу. Важливою особливістю даного критерію є його динамічність, яка проявляється через необхідність врахування при отриманні індикаторних показників динаміки їхньої зміни за рівні проміжки часу.

1. Індикатор суспільного інтересу спрямований на виявлення реального рівня і спрямування суспільного запиту щодо забезпечення і розвитку своїх прав в інформаційній сфері. Для визначення даного індикатора доцільно розглянути індикаторні показники по трьом основним напрямкам: соціологічним опитуванням, публікаціям ЗМІ, громадським і науковим обговоренням. Вони можуть застосовуватись як в комплексі, так і виокремлено.

Соціологічні опитування надають найбільш повну картину, проте їх застосування доцільне лише по відношенню до діючого законодавства.

Решту індикаторних показників можна представити як в кількісному (виражає загальну заінтересованість в проблематиці оцінюваного законодавства), так і якісному

(визначає змістову характеристику інтересу) вигляді. Кількісні показники можуть застосовуватись в якості маркерів потреби проведення цілісної оцінки ефективності, а також вагових коефіцієнтів якісних показників.

Індикатор суспільного інтересу доцільно представляти у вигляді таблиці, в якій співвідносяться: права та обов'язки, закріплені в оцінюваному законодавстві, суспільно бажані напрямки змін, ваговий коефіцієнт бажаності (пріоритетності) змін.

2. Індикатор державного інтересу спрямований на встановлення оптимального з точки зору державної регуляторної політики обсягу прав та обов'язків уповноважених державних органів при реалізації інформаційних прав громадян. Індикаторними показниками в даному випадку виступають: співвідношення прав та обов'язків органів державної влади, спрямованість розвитку правового регулювання в інформаційній сфері у державних планах і стратегіях та рівень їх реалізації.

Індикатор державного інтересу доцільно представити у вигляді таблиці, в якій співвідносяться законодавчо закріплені права та обов'язки державних органів, напрям їх розвитку у відповідності до національних планів та стратегій, динаміка змін з моменту прийняття відповідних планів та стратегій.

Обрахунок критерію балансу інтересів проводиться шляхом співставлення таблиць індикаторів суспільного і державного інтересів, та визначення рівня їх відповідності.

Критерій суспільної правосвідомості визначає рівень дотримання вимог законодавства у досліджуваній галузі у відношенні до загального рівня. Даний критерій відіграє важливу роль при визначенні результуючої оцінки ефективності законодавства і дозволяє визначити не лише потребу у внесенні змін, а й корекції інформаційної політики держави. Індикаторами даного критерію є інформованість

громадян щодо своїх прав та обов'язків, загально правовий нігілізм, повага до інформаційного законодавства.

1. Індикатор інформованості визначає реальний рівень обізнаності населення щодо своїх прав та обов'язків у інформаційній сфері. Даний індикатор може визначатись через соціологічні опитування, або частоту звернень громадян щодо реалізації та захисту своїх прав. У випадку профільного законодавства соціологічні опитування необхідно проводити в межах групи громадян, що займається відповідним видом інформаційної діяльності.

2. Загально-правовий нігілізм визначає загальну динаміку рівня дотримання законодавства в Україні, в тому числі і в інформаційній сфері. Він обчислюється через співвіднесення статистичних даних динаміки зміни рівня правопорушень в інформаційній сфері до такої ж динаміки по відношенню до законодавства в цілому.

3. Індикатор поваги до оцінюваного законодавства визначається через співвідношення динаміки зміни статистики правопорушень, вчинених в сфері дії оцінюваного законодавства, до інформаційної сфери в цілому. Враховуючи складність визначення і фіксації правопорушень в інформаційній сфері, даний індикатор може розглядатись через динаміку змін відповідних соціологічних даних.

Критерій суспільної правосвідомості обчислюється як:
$$K = I_{\text{інф}} \cdot (1 - I_{\text{зпн}} + I_{\text{оз}}),$$
 де $I_{\text{інф}}$ – індикатор інформованості, $I_{\text{зпн}}$ – індикатор загально-правового нігілізму, $I_{\text{оз}}$ – індикатор поваги до оцінюваного законодавства.

Критерій відповідальності за своїм змістом впливає як на загальну ефективність законодавства в інформаційній сфері, так і на окремі індикатори. В межах оцінювання ефективності законодавства в інформаційній сфері критерій відповідальності може бути визначений через індикатори: визначеності відповідальності, судової спроможності, відповідності санкцій.

1. Індикатор визначеності відповідальності встановлює наявність нормативно-визначених умов притягнення до відповідальності, а також рівень процесуальної забезпеченості їх реалізації. Зважаючи на особливості правової відповідальності в інформаційній сфері, визначення даного індикатора є доволі трудомістким. Для спрощення процедури індикаторні показники доцільно розмістити у вигляді таблиці, в якій зведені наявні умови правопорушення, матеріальні та процесуальні норми, що можуть бути порушені, норми, що визначають процедуру притягнення до відповідальності, а також причини невідповідності процесуальних норм умовам правопорушення (Таблиця А.7)

Таблиця А.7 Орієнтовна порівняльна таблиця індикатора визначеності відповідальності

Норма законодавства	Умова правопорушення	Процесуальна норма притягнення до відповідальності	Причина невідповідності

Індикатор обчислюється як середнє арифметичне відповідностей (за умови часткової відповідності застосовується ваговий коефіцієнт).

2. Індикатор судової спроможності покликаний встановити здатність судових органів вирішувати питання щодо правопорушень в інформаційній сфері в цілому і щодо оцінюваного законодавства зокрема. Індикаторні показники доцільно відобразити як частки прийнятих до розгляду справ у відношенні до загальної кількості поданих позовів, так і у відношенні до середньо-статистичної. Даний індикатор визначає дієвість нормативного механізму судового захисту порушених прав в інформаційній сфері.

Індикаторний показник однорідності тлумачення норм законодавства в судових рішеннях визначає здатність

законодавства забезпечувати рівність сторін при захисті порушених прав, а також компетентність суддів щодо застосування оцінюваного законодавства. Він визначається співвідношенням кількості відмінного тлумачення норм законодавства до загальної кількості судових рішень.

3. Індикатор відповідності санкцій встановлює відношення учасників суспільних відносин до санкцій, що можуть бути застосовані в разі правопорушень. За низького рівня відповідності санкції будуть малоефективними. Визначальними індикаторними показниками є соціологічні опитування суспільної думки та держслужбовців. За умови оцінювання законодавства, що врегульовує відносини щодо інформації з обмеженим доступом, необхідно застосовувати експертну оцінку.

Критерії галузевої спрямованості обумовлені особливостями функціонування законодавства в інформаційній сфері. Їх застосування залежить від предмету законодавчого регулювання і не є обов'язковим. Частина індикаторів галузевої спрямованості є відображеннями загально-правових індикаторів у більш вузькому значенні або можуть слугувати індикаторами для визначення загально-правових критеріїв.

Критерій інформаційної діяльності визначає особливості правового регулювання суспільних відносин щодо обороту інформації.

1. Індикатор гарантованості права на інформацію встановлює рівень забезпеченості права на доступ до відкритої інформації, що визначає основний суспільний інтерес в інформаційній сфері. Визначається через наявність та відповідність означених норм Конституції України. Корелюється з індикатором конституційності.

2. Індикатор свободи інформаційної діяльності встановлює забезпеченість можливості суб'єктам суспільних відносин здійснювати інформаційну діяльність по відношенню до відкритої інформації. Індикаторними показниками слугуватимуть дані соціологічних опитувань щодо реалізації

окремих елементів інформаційної діяльності (створення, отримання, використання, розповсюдження інформації).

3. Індикатор об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації відображає законодавчо закріплені можливості здійснювати контроль за дотриманням суб'єктами інформаційних відносин зазначених вимог. Обчислення даного індикатору здійснюється через співвідношення вимог щодо змісту інформації до процесуальних норм щодо їх реалізації. Враховуючи складність відслідковування фактичних показників реалізації, доцільніше при обчисленні даного індикатора застосовувати експертну оцінку.

4. Індикатор обмеження доступу виключно на підставі закону визначає правомірність дії держаних органів та посадових осіб щодо обмеження доступу до інформації. Законодавство в інформаційній сфері визначає лише загальні умови обмеження доступу до інформації, які конкретизуються на рівні підзаконних актів. У відповідності до чого індикаторні показники обмеження доступу до інформації доцільно представити в вигляді таблиці: норма, що обмежує доступ до інформації, норма закону, що є підставою для обмеження доступу, процесуальний механізм обмеження, ступінь відповідності.

Таблиця А.8 Орієнтовна порівняльна таблиця індикатора обмеження доступу виключно на підставі закону

Норма, що обмежує доступ до інформації	Норма закону, що є підставою для обмеження доступу	Процесуальний механізм обмеження	Ступінь відповідності

Для більш деталізованого відображення індикатора можливо здійснити аналіз рішень державних органів щодо відповідності обмеження доступу до інформації законодавчим вимогам.

Критерій інформаційної безпеки визначає реалізацію вимог законодавства щодо обороту інформації з обмеженим доступом та захисту особи від протиправних дій в інформаційній сфері.

1. Індикатор правомірності інформаційної діяльності обумовлює особливості здійснення інформаційної діяльності, що може мати значний суспільний ефект.

2. Індикатор захищеності особи від втручання в її особисте життя визначає наявність обмежень вчинення посадовими особами порушень особистих інформаційних прав особи та можливості законодавчого захисту порушених прав.

3. Індикатор мінімізації негативного інформаційного впливу встановлює можливості державним органам та посадовим особам вчиняти дії щодо попередження розповсюдження інформації, що матиме негативний суспільний вплив, а також повноважень контролюючих органів щодо протидії зловживанням.

4. Індикатор недопущення порушення цілісності інформації визначає правові засади встановлення режиму доступу до інформації з обмеженим доступом та регламентації обсягу можливих дій.

Критерій інфраструктурного забезпечення визначає правову регламентацію діяльності органів та організацій, що здійснюють технічне та технологічне забезпечення обороту інформації.

1. Індикатор доступності інфраструктури визначає правові засади отримання доступу до інформаційної інфраструктури та відповідність обмежень вимогам закону.

2. Індикатор мінімізації негативних наслідків функціонування ІКТ визначає умови та розмежування настання відповідальності за правопорушення, вчинені за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, а також спрямованість та обсяги вчинення дій щодо перешкоджання і попередження вчинення правопорушень.

VI. Формування висновків

1. Загальний висновок щодо оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері формується на основі сукупності значень критеріїв оцінки ефективності, отриманих у відповідності до системи показників, що застосовуються. Він складається з узагальненого твердження про ефективність оцінюваного законодавства, а також визначення напрямків, що потребують вдосконалення.

Загальний висновок містить виключно думку суб'єктів оцінювання щодо ефективності законодавства та не передбачає вироблення практичних рекомендації щодо її підвищення.

2. Розширений висновок щодо оцінки ефективності законодавства в інформаційній сфері складається зі вступної, загальної, аналітичної та підсумкової частини.

У вступній частині визначається предмет і об'єкти оцінювання ефективності, надається інформація про суб'єктів оцінювання законодавства.

Загальна частина містить відомості, що відповідають загальному висновку.

В аналітичній частині обґрунтовано розкриваються зауваження щодо окремих критеріїв ефективності законодавства, аналізуються виявлені недоліки та прогалини. За умови низького рівня окремих критеріїв чи їх індикаторів розкривається уся гілка показників, що знижують ефективність законодавства, а також розкриваються методи отримання індикаторних показників.

Підсумкова частина визначає напрямки подальшого вдосконалення законодавства та, за потреби, містить практичні рекомендації щодо підвищення його ефективності. Вони можуть стосуватися як необхідності усунення окремих неточностей, так і перегляду змісту законодавчих актів.

Наукове видання

Кіндрат Павло Вадимович

**ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ОЦІНЮВАННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА**

Монографія

Технічний редактор:
Кіндрат П.В.

Комп'ютерна верстка та макет:
Оксана Бех

Підписано до друку 15.02.2020р. Формат 60x84 1/16 папір
офсет.

Гарнітура «Times». Друк офсет. Ум. друк. арк. 16,1.

Наклад 100 пр.

Редакційно-видавничий відділ
громадської організації „СОМ-ЦЕНТР”
м.Рівне, вул. С.Бандери, 31-А/1