



Н. М. Оніщенко
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
Заслужений юрист України,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України (м. Київ)

УДК 340.131

АВТОРИТЕТ ДІЮЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ВСТУП ДО ПРОБЛЕМИ

Висвітлюються проблеми, присвячені ефективності діючого законодавства, визначенню відповідних підходів та критеріїв його ефективності, співвідношенню понять “ефективність” та “авторитетність”, окресленню умов, за яких чинне законодавство може вважатися ефективним, авторитетним та таким, що підтримується громадською думкою.

Ключові слова: законодавство, ефективність законодавства, авторитет законодавства, юридична відповідальність, соціальна відповідальність бізнесу, правове регулювання, нормативно-правовий акт.

Досить часто сьогодні можна зустріти твердження, що людина є “найвищою соціальною цінністю в нашому суспільстві”. Цю тезу відтворює ст. 3 Конституції України. Слід зазначити, що це — здебільшого декларативне положення. Проте цілком очевидно, що демократичне суспільство сьогодні вимагає не тільки декларування певних положень, але й створення дієвих юридичних механізмів, які дозволять повною мірою реалізувати свої права і свободи, займаючи активну життєву позицію.

Навіть короткий перегляд монографічних видань, статей, матеріалів конференцій та круглих столів останнього часу свідчить, з одного боку, про загострення питань, присвячених правам людини, та стурбованість суспільства їх сьогодишнім станом [1–3], з другого, — про те, що така активізація, безумовно, є проявом демократизації багатьох процесів сучасного право-державотворення, удосконалення та гармонізації правової системи.

У нашому суспільстві згідно з Конституцією України всім громадянам наданий і гарантований рівний обсяг прав і свобод. Їх використання пов’язане із запровадженням однакових стандартів для всіх без винятку осіб. Отже, кожний громадянин де-юре може користуватися на рівних умовах з іншими громадянами всім спектром прав і свобод без утиску з боку держави, дискримінації з боку державних органів, окремих посадовців або інших осіб.

Забезпечення належного захисту прав людини та громадянина в Україні є важливим завданням держави, актуальним напрямом розвитку й удосконалення функцій правової системи. Для реалізації спрямування змін “на краще” у сфері прав людини влада повинна поставити їх у центр державної політики.

Конструктивність та дієвість законодавства повинні відобразити серед основних напрямів удосконалення правового забезпечення впровадження та розвитку диференціації прав та законних інтересів; боротьбу з дискримінацією прав та забезпечення специфікації прав або спеціальних прав (конкретизовані права окремої соціальної групи, прошарку, суб’єктів відповідного віку тощо).



Не буде перебільшенням зауважити, що значна увага теоретиків права, як і представників галузевих спрямувань у цьому контексті, сьогодні, як і в минулі роки, присвячена проблематиці ефективності та дієвості законодавства. Є аксіоматичним положення, згідно з яким “якість” нашого життя визначається у прямій залежності від якості, дієвості або результативності діючого законодавства.

З огляду на теоретичний аспект проблеми, слід наголосити, що теоретичний “калейдоскоп” понять, дефініцій, правових визначень та конструкцій або, навпаки, їх повна відсутність призводить до невизначеності у розумінні правових явищ, що, безпосередньо, позначається на правовому регулюванні, породжує залежно від ситуації то правовий нігілізм, то правовий ідеалізм, то владний суб’єктивізм, то уяви про безсилля законодавства, що заважає його адекватному сприйняттю у нашому суспільстві.

У такому стані речей можна звинуватити не тільки сучасне суспільство з його кризовими проявами, корупційними вадами, “безпорадність” держави у вирішенні багатьох соціальних проблем, а й враховувати у цьому контексті недоліки загальнокультурного та культурно-правового розвитку в цілому.

Серед багатьох ракурсів, форматів, аспектів, розгляду зазначеної проблематики нам хотілося б виокремити таку, що присвячена престижу діючого законодавства.

У цій науковій статті мова піде саме про авторитет (авторитетність) такого соціального феномену (явища) як діюче законодавство держави. Безумовно, сама постановка проблеми вказує на сутнісну іманентно властиву явищу характеристику, а саме його ефективність. Жодне явище не може підтримуватися, поважатися, цінуватися в суспільстві, якщо не виконує належним чином властивих йому функцій та суспільних завдань [4, с. 9–23]. Втім, “ефективність” і “авторитетність” того чи іншого інституту не є тотожними, співпадаючими, а такими, що впливають та взаємообумовлюють одне одного. Використовуючи філософський, науковий арсенал, можна визначити взаємозалежність “ефективності” та “авторитетності” у форматі причинно-наслідкових зв’язків, де причиною виступає ефективність того чи іншого феномену, а наслідком — його авторитет, авторитетність, визнання у суспільстві. Причому мова ні в якому разі не іде про те, що “погане” з точки зору пересічного громадянина або певного соціального прошарку законодавство, може не виконуватися. Підкреслюється та акцентується саме психологічна складова — відповідне сприйняття, повага до чинних нормативно-правових актів в суспільстві. Так, Ю. О. Тихомиров зазначає: “... як розуміти наслідки правових актів. Відповідь буде неоднозначною, оскільки процес їх дії є не однолінійним, а комплексним. Мається на увазі соціально-психологічні (поведінкові) юридичні, компетенційні, ресурсні й інші засоби, які належить використовувати повністю і послідовно” [5, с. 143].

Декілька слів про визначення ефективності законодавства. Якщо підсумувати різні існуючі підходи, то в цілому найбільш поширеним визначенням ефективності законодавства, норм права є співвідношення між фактичним результатом дії законодавства й тими соціальними цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте [6, с. 4].

Аналогічна думка висловлюється принаймні у працях багатьох відомих вчених [7–12], підкреслюється в аналізі ефективності застосування законодавства, в моніторингових заходах, спрямованих на виявлення та усунення вад ефективності його застосування.

Використовуючи словниковий матеріал, спробуємо визначитися з трактуванням, тлумаченням термінів “авторитет”, “авторитетність”. Авторитет — загальноновизнане значення, вплив, поважність (особи, організації, колективу, теорії та ін.). Авторитетний — той, хто заслуговує на повне довір’я [13, с. 8]. Майже аналогічні визначення наведені в інших словникових виданнях [14; 15].

Процеси переосмислення правової дійсності (і це об’єктивно) активно стимулюються розробкою та ухваленням цілої низки нових галузевих кодексів та



законів. За цих умов зростання кількості законів прямо не пов'язане з ефективністю правового регулювання, оскільки недоліки поганого законодавчого регулювання вирішуються за рахунок прийняття нових “кращих” законів, а потім ще “кращих”.

Існує стародавній латинський вислів: “Навряд чи може бути створений закон, зручний для всіх, але, якщо він зручний для більшості, то він корисний” [16, с. 263]. Сьогодні це твердження абсолютно не відповідає дійсності. Один пропарок населення гаряче підтримує прийняття певного нормативно-правового акта, другий — не менш гаряче його заперечує.

У таких умовах спостерігаємо досить цікавий феномен: законодавство в цілому відповідає:

- а) євростандартам;
- б) міжнародним нормам;
- в) цивілізованим формам, проте є цілком або майже цілком безпорадним.

У такий спосіб:

- а) що ж очікує від сучасного законодавства суспільство?
- б) чого прагне від нього пересічна людина?
- в) що можуть пропонувати у цьому зв'язку вчені-правознавці?

Сьогодні як у суспільстві, так і у владі постійно виникають питання з приводу ефективності застосування законодавства: чи дійсно може бути реалізований Закон так, як вимагає його буква? Чи можуть взагалі бути реалізовані норми конкретного акта законодавства? Чи є механізми, конструкції, схеми, які впливають на підвищення ефективності певного акта, або системи таких законодавчих актів? [17, с. 5].

Як нам видається, сьогодні як ніколи авторитет права в суспільстві пов'язаний з утвердженням принципу рівності усіх перед законом, тобто рівності у процедурах.

Юридична рівність, насамперед, пов'язана з ефективністю законодавства й означає відсутність будь-якої дискримінації. Принцип відсутності дискримінації — це не тільки рівність у певних сферах життєдіяльності, а й критерій, за якими ця рівність може бути досягнута. Не може бути привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав і свобод є відтворенням справедливості як ціннісної категорії, що виробляється в суспільстві у відповідності із сформованими уявленнями про мораль і форми поведінки [18, с. 4–5].

Ст. 3 Конституції України встановлює, що людина є найвищою соціальною цінністю. Це, на наш погляд, відображає аксіологічний підхід до людини, її прав і свобод, честі і гідності, безпеки існування та життєдіяльності. Втім, на сьогодні можна констатувати, що це конституційне положення є здебільшого або цілком декларативним.

На наш погляд, авторитет законодавства значно зріс би у суспільстві і громадській думці, якщо найближчим часом була б удосконалена на законодавчому рівні юридична відповідальність держави перед особою.

Слід сказати, що про певні зрушення в цьому аспекті, особливо в доктрині, можна сьогодні вже вести мову. Про це свідчать останні конференції, окремі монографічні видання [19], методологічні семінари, “круглі” столи та симпозіуми. Що ж стосується юридичної та соціальної відповідальності бізнесу, то ця доленосна проблема не тільки не відображається сучасним законодавством, але й не розроблена навіть у національній правовій доктрині.

Існує нагальна потреба в розробці не тільки загальних засад цієї відповідальності в національному, а й в наднаціональному аспектах. До того слід нагадати, що в англосаксонській правовій системі ще 150 років тому виникло так зване кримінальне корпоративне право. Сьогодні ж у Євросоюзі окремі вчені, політики та посадовці наголошують на відсутності відповідальності транснаціональних корпорацій. Проте можна констатувати відсутність не тільки юридичної, але й соціальної



відповідальності бізнесу перед суспільством, про що можна легко пересвідчитися. Достатньо ознайомитися з декількома публікаціями із засобів масової інформації.

Зокрема, це можна бачити на прикладі деяких “скандальних” забудов Києва (в його історичному центрі: у буферній зоні Софії Київської, над касовим залом метро “Театральна” тощо). Отже, “... великий бізнес нахабно диктує свої вимоги владі, яка не може йому протистояти” [20; 21].

Цікавими, резонансними в суспільстві є й обговорення деяких інших нормативно-правових актів, зокрема проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері праці).

П. 1 проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України” (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері праці) (далі — проект Закону) пропонується внести зміни до ст. 22 Кодексу законів про працю України і, визначити, що забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці за ознакою сексуальної орієнтації.

Вважаємо за недоцільне внесення ознаки “сексуальної орієнтації” до критеріїв дискримінації особи у сфері праці, виходячи з наведеного нижче.

Відповідно до ст. 24 Закону України “Про загальну середню освіту” педагогічним працівником повинна бути особа з високими моральними якостями, яка має відповідну педагогічну освіту, належний рівень професійної підготовки, здійснює педагогічну діяльність, забезпечує результативність та якість своєї роботи, фізичний та психічний стан здоров’я якої дозволяє виконувати професійні обов’язки в навчальних закладах системи загальної середньої освіти.

Крім цього, відповідно до ст. 5 Закону України “Про державну службу” до обов’язків державних службовців етичного характеру належить, обов’язок не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. З урахуванням визначення в законодавстві основних правил етики поведінки державного службовця, ст. 14 Закону України “Про державну службу” встановлені особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, які полягають, зокрема, в тому, що дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

Отже, чинне законодавство України встановлює певні вимоги морального характеру до осіб, які виконують важливі громадські функції.

Також слід зазначити, що правові основи захисту суспільної моралі в Україні визначені в Законі України “Про захист суспільної моралі”. Згідно із ст. 1 зазначеного Закону суспільна мораль — система етичних норм, правил поведінки, що склалися у суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов’язок, совість, справедливість. У цьому аспекті потрібно зауважити, що відповідно до громадської думки, традиційних моральних уявлень українського суспільства особи нетрадиційної сексуальної орієнтації не можуть відповідати критерію “особа з високими моральними якостями”.

Рецепція (запозичення) положень із законодавства різних правових систем сучасності, які відтворюють інші трактування в цьому аспекті і їх механічне застосування, наврядчи сьогодні сприятимуть підвищенню авторитетності законодавства в цілому.

Отже, підводячи певні підсумки, можна констатувати, що законодавство оцінюється сучасним суспільством як:

1. Знаряддя для силового забезпечення проведення певної політики;
2. Засіб здійснення певних управлінських завдань;
3. Веління держави.

У такий спосіб соціальне призначення діючого законодавства, функціонування правової системи зводиться виключно до регламентації суспільних відносин, що не



залишає простору для автономного регулювання, ініціативної діяльності громадян та їх різноманітних об'єднань, в решті-решт — для вільної реалізації невід'ємних прав та свобод людини. Як наслідок — занепад правової і політичної культури, масові дисфункції правової свідомості, що унеможливує вести мову про авторитет і авторитетність сучасного законодавства в нашому суспільстві.

Чого ж прагне від законодавства пересічний громадянин? Воно повинно відповідати нашим сподіванням, бути дієвим щодо захисту людини в усіх сферах (від якості медичного обслуговування до належних умов праці).

Зрозуміло, що в тих суспільствах, де правовий нігілізм відтворюється у відповідних масштабах, діями чиновницького апарату дуже важко, майже неможливо виховати позитивне ставлення до законодавства серед населення, оскільки під законодавством неправильно розуміють той порядок, ті приписи, які встановлюються законами і відомчими нормативними актами. Саме тоді в суспільстві виникає буденний, масовий правовий нігілізм. Крім того, встановлені державою приписи не дотримуються державними ж органами та їх посадовими особами.

Сучасне українське суспільство характеризується багатьма різними протиріччями, серед яких спостерігається прийняття значної кількості нормативно-правових актів і в той же час розповсюдження тотального правового нігілізму. Причому прийняті закони відверто ігноруються, порушуються, не виконуються, їх не поважають і не цінують. У цьому контексті особливої уваги вимагає боротьба з тіньовим законодавством, яке стає наслідком тіньового лобіювання (ст. 9 Проекту Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні [22]), про що вже неодноразово наголошувалося в юридичній літературі.

Варто навести декілька міркувань або зауважень з наукової точки зору, доктринальної позиції в означеному контексті. Мова йде про диференціацію права, специфікацію права та боротьбу з узурпацією прав людини.

Право цивілізованого суспільства повинно бути диференційованим, що означає правомірне полегшення статусу окремих категорій громадян, які на це заслуговують, в рамках діючого законодавства України. Слід наголосити на необхідності ретельно розробленої та дієвої системи пільг, де чітко були б визначені категорії пільговиків, їх права, статус. Ця система повинна пройти "іспит" громадського обговорення і схвалення, щоб не стимулювати ситуації гострих соціальних конфліктів.

Підвищеної уваги заслуговує проблема удосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних з так званою "специфікацією" прав (конкретизовані права окремої соціальної групи, прошарку, суб'єктів відповідного віку тощо), що повинна спрямовуватися сьогодні на:

— удосконалення законодавчої бази щодо молодіжних громадських організацій (особливу увагу присвятити припартійним молодіжним об'єднанням);

— удосконалення системи гарантій прав учнівської та студентської молоді в освітній сфері, як то: системи ЗНО і вступу у вищі навчальні заклади України; правової регламентації процесу навчання без відриву від виробництва (заочна форма навчання), що забезпечить рівність доступу всіх бажаючих до вищої освіти;

— розроблення норм законодавства щодо зменшення корупційних ризиків під час вступної та випускної кампаній;

— забезпечення незалежності ЗНО від політичних та корпоративних інтересів;

— удосконалення системи гарантій забезпечення прав дитини в Україні:

а) посилення відповідальності за будь-які насильницькі дії щодо дитини та її експлуатацію;

б) особливої уваги повинна приділятися поліпшенню умов утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування;

— підвищення ефективності законодавства щодо регулювання гендерних відносин в Україні. Вчені пропонують розробити та прийняти найближчим часом нову Державну програму з впровадження гендерних відносин.



Конкретизовано до сучасного розвитку правової системи України боротьба з дискримінацією прав людини повинна включати:

- забезпечення стабільності конституційних гарантій прав людини і засадничих свобод;
- подальше проведення реформування судової системи і кримінальної юстиції;
- узгодження норм Податкового кодексу України з чинними нормативно-правовими актами у контексті захисту прав та свобод особи та громадянина;
- приділення окремої уваги впровадженню законодавства у сфері доступу до публічної інформації, громадського радіомовлення, подолання зловживань у медійній сфері (забезпечення демократії у сфері свободи слова — у цьому зв'язку удосконалення функцій Громадської гуманітарної ради);
- окремий вектор юридичної практики, яким повинен стати удосконалення норм законодавства щодо діяльності громадських організацій;
- негайний перегляд законодавства і юридичної практики щодо захисту суспільної моралі;
- приділення особливої уваги доопрацюванню законів про безоплатну правову допомогу, захист персональних даних;
- приділення належної уваги удосконаленню норм проекту нового Трудового кодексу України в контексті європейського правового досвіду з метою реалізації конституційного права на працю;
- запровадження посад омбудсманів зі спеціальною компетенцією як термінової міри.

Отже, зрозуміло, що проблеми ефективності законодавства, його авторитетності прямо пов'язані не тільки з його визнанням, підтримкою в суспільстві, з повагою до нього, сприйняттям його настанов, але й з готовністю до виконання приписів, що означатиме безперешкодне здійснення й функціонування інститутів законотворчості, реалізації законодавчих положень, прогностичних можливостей законодавства, необхідних в умовах подальшої розбудови демократичної держави.

Список використаних джерел

1. Джунь, В. Соціологія конституційного права (до постановки питання) [Текст] / В. Джунь // Право України. — 2010. — № 11. — С. 66–75.
2. Шукліна, Н. Зміст конституційного принципу визнання людини найвищою соціальною цінністю [Текст] / Н. Шукліна // Право України. — 2010. — № 11. — С. 76–83.
3. Ярошевська, Т. Становлення і розвиток прав людини в Україні та в окремих іноземних країнах [Текст] / Т. Ярошевська // Право України. — 2010. — № 11. — С. 84–89.
4. Оніщенко, Н. М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи [Текст] : [монограф.] / Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко ; за заг. ред. Ю. С. Шемпученка. — К. : Юридична думка, 2011. — 176 с.
5. Тихомиров, Ю. А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2010. — № 3. — С. 140–148.
6. Законодавство: проблеми ефективності [Текст] / під ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наукова думка, 1995. — 231 с.
7. Рабинович, П. М. Проблемы теории законности развитого социализма [Текст] / П. М. Рабинович. — Львів : Изд-во Львовского ун-та, 1979. — 203 с.
8. Лазарев, В. В. Эффективность правоприменительных актов [Текст] / В. В. Лазарев. — Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1975. — 206 с.
9. Керимов, Д. А. Философские проблемы права [Текст] / Д. А. Керимов. — М. : Мысль, 1972. — 472 с.
10. Явич, Л. С. Эффективность действия правовой нормы [Текст] / Л. С. Явич // Советское государство и право. — 1979. — № 3. — С. 41.
11. Сабо, И. Основы теории прав [Текст] / [пер. с венг.] / И. Сабо ; под ред. В. А. Туманова. — М. : Прогресс, 1974. — 269 с.
12. Шаргородский, М. Д. Наказание, его цели и эффективность [Текст] / М. Д. Шаргородский. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. — 160 с.



13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) [Текст] / уклад. і голова ред. В. Т. Бусел. — К., Ірпінь : Перун, 2005. — 1728 с.
14. Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Эфрона. Современная версия [Текст]. — М. : Эксмо, 2009. — 960 с.
15. Даль, В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия [Текст] / В. И. Даль. — М. : Эксмо, 2007. — 640 с.
16. Латинская юридическая фразеология [Текст] / сост. Б. И. Никифоров. — М. : Юридическая литература, 1979. — 264 с.
17. Фріс, П. Передне слово [Текст] / П. Фріс // Розенфельд, Н. А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства / Н. А. Розенфельд. — К. : Юстініан, 2009. — С. 5.
18. Шемшученко, Ю. С. Передмова [Текст] / Ю. С. Шемшученко // Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні / за ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчука. — К. : Юридична думка, 2007. — С. 4–5.
19. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах [Текст] / [Оніщенко Н. М., Тарахонич Т. І., Пархоменко Н. М., Макаренко Л. О.]. — К. : Юридична думка, 2008. — 216 с.
20. Градоблянська, Т. Пам'ятки потрібно охороняти реально, а не віртуально [Текст] / Т. Градоблянська // Голос України. — 2011. — 24 травня.
21. Гаврилюк, В. Застройщики остануться с носом [Текст] / В. Гаврилюк, Д. Игнатенко // Коммерсант. — 2011. — 14 марта.
22. Проект Закону про регулювання лобістської діяльності в Україні. Реєстраційний № 7269 від 20.10.2010 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — URL : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38796.

Надійшла до редакції 16.02.2012

Онщенко Н. Н. Авторитет действующего законодательства: введение в проблему

Освещаются проблемы, посвященные эффективности действующего законодательства, определения соответствующих подходов и критериев его эффективности, соотношению понятий “эффективность” и “авторитетность”, описанию условий, при которых законодательство может считаться эффективным, авторитетным и таким, которое поддерживается общественным мнением.

Ключевые слова: законодательство, эффективность законодательства, авторитет законодательства, юридическая ответственность, социальная ответственность бизнеса, правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

Onishchenko, N. M. Authority by Current Legislation: an Introduction to the Problem

Article highlights the problems concerning the effectiveness of existing legislation, the definition of relevant approaches and criteria of efficiency, interconnection of effectiveness and credibility concept, essay on the conditions under which legislation can be effective, credible and so that it is supported by public opinion.

Key words: legislation, the effectiveness of legislation, credibility of legislation, legal responsibility, social responsibility of business, regulation of law, regulatory and legal act.

