

До питання про авторитет

діючого законодавства
(теоретичні засади,
практичні передумови,
перспективи зміцнення)



Н. М. Оніщенко

завідувач відділу теорії держави і права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України

У статті 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 і таким, що підтримується громадською думкою.

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

В статті 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.

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.

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

У цій науковій статті мова піде саме про авторитет (авторитетність) такого соціального феномену (явища), як діюче законодавство держави. Безумовно, 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 [1]. Втім, «ефективність» і «авторитетність» того чи іншого інституту не є тотожними, вони не збігаються, а впливають та взаємообумовлюють один 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 йдеться не про те, що «погане» з точки зору пересічного громадянина або пев-

ного соціального прошарку законодавство, може не виконуватися. Підкреслюється та акцентується саме психологічна складова – відповідне сприйняття, повага до чинних нормативно-правових актів в суспільстві.

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 [2].

Аналогічна думка висловлюється принаймні в працях багатьох відомих вчених [3], 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 – загальновизнане значення, вплив, поважність (особи, організації, колективу, теорії та ін.). Авторитетний, той, що заслуговує на повне довіря [4]. Майже аналогічні визначення наведені в інших словникових виданнях [5].

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» [6]. Сьогодні це твердження абсолютно не відповідає дійсності. Один прошарок населення гаряче підтримує прийняття певного норматив-

но-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 у суспільстві 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? [7]

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

Юридична рівність, насамперед, пов'язана з ефективністю законодавства і 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 [8].

Стаття 3 Конституції України встановлює, що людина є найвищою соціальною цінністю. Це, на наш погляд, відображає аксіологічний підхід до людини, її прав і свобод,

чесності 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, якби найближчим часом була б удосконалена на законодавчому рівні юридична відповідальність держави перед особою.

Зауважимо, що про певні зрушення в цьому аспекті, особливо в доктрині, можна сьогодні вже вести мову. Про це свідчать останні конференції, окремі монографічні видання [9], методологічні семінари, «круглі» столи та симпозиуми. Що ж стосується юридичної та соціальної відповідальності бізнесу, то ця доленосна проблема не тільки не відображається сучасним законодавством, а й не розроблена навіть в національній правовій доктрині.

Хоча 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 т. зв. 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. У цьому 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 «Трагальна» тощо). Отже, «великий бізнес нахабно диктує свої вимоги владі, яка не може йому протистояти» [10].

Цікавими, резонансними в суспільстві є й обговорення деяких інших нормативно-правових актів. Зокрема, проекту Закону України про внесення змін до деяких законів Укра-

їни (щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері праці).

Пунктом 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, зокрема, 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 наступного.

Відповідно до статті 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 статті 5 Закону України «Про державну службу», до обов'язків державних службовців етичного характеру належить, зокрема, 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 вказати, що правові основи захисту суспільної моралі в Україні визначені в Законі України «Про захист суспільної моралі». Згідно із статтею 1 цього 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. В 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, що відтворюють інші трактування в цьому аспекті, і їх механічне застосування навряд чи сьогодні сприятимуть підвищенню авторитетності законодавства загалом.

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

знаряддя для силового забезпечення проведення певної політики;

засіб здійснення певних управлінських завдань;

веління держави.

В 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, врешті-решт – для вільної реалізації невід'ємних прав та свобод людини. Як наслідок – занепад правової і політичної культури, масові дисфункції правової свідомості, що не дає можливості 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 суперечностями, 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. В цьому контексті особливої уваги вимагає боротьба з тіншовим законодавством, яке стає наслідком тіншового лобіювання, про що вже неодноразово наголошувалося в юридичній літературі [11].

Хотілося б навести декілька міркувань або зауважень з наукової точки зору, доктринальної позиції в означеному контексті. Йдеться 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, їхні права, статус. Ця система повинна пройти «іспит» громадського обговорення і схва-

лення, щоб не стимулювати ситуації гострих соціальних конфліктів.

Підвищеній увазі заслуговує проблема вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних з т. зв. «специфікацією» прав (конкретизовані права окремої соціальної групи, прошарку, суб'єктів відповідного віку тощо), що має 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: 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) особлива увага 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 і громадянина;

окрема увага повинна бути приділена 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 вдосконалення функцій Громадської гуманітарної ради);

окремим вектором юридичної практики має стати вдосконалення норм законодавства щодо діяльності громадських організацій;

негайної уваги потребує перегляд законодавства і юридичної практики щодо захисту суспільної моралі;

особлива увага повинна бути приділена доопрацюванню законів про безоплатну правову допомогу, захист персональних даних;

з метою реалізації конституційного права на працю найближчим часом слід приділити належну увагу вдосконаленню норм проекту нового Трудового кодексу України в контексті європейського правового досвіду;

терміновою мірою вважати запровадження посад омбудсманів зі спеціальною компетенцією.

Таким чином, хочемо зазначити, що проблеми ефективності законодавства, його авторитетності безпосередньо пов'язані з його визнанням, підтримкою в суспільстві, з повагою до нього, сприйняттям його настанов, готовністю до виконання приписів, а це означатиме безперешкодне здійснення й функціонування інститутів законотворчості, реалізації законодавчих положень, прогностичних можливостей законодавства, необхідних в умовах подальшої розбудови демократичної держави.

Список використаної літератури

1. *Онiщенко Н. М., Пархоменко Н. М.* Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи. – К.: Юридична думка, 2011. – С. 9-23.
2. *Законодавство: проблеми ефективності.* – К.: Наукова думка, 1995. – С. 4.
3. *Рабинович П. М.* Проблемы теории законности развитого социализма. – Львів, 1979; *Лазарев В. В.* Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975; *Керимов Д. А.* Философские проблемы права. – М., 1972; *Явич Л. С.* Эффективность действия правовой нормы // Советское государство и право. – 1979. – № 3. – С. 41; *Сабо И.* Основы теории права. – М., 1974; *Шаргородский М. Д.* Наказание, его цели и эффективность. – Л., 1973.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / Уклад. і голова ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 8, 1728.
5. Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Эфрона. Современная версия. – М.: Эксмо, 2009. – С. 14; Толковый словарь русского языка. Современная версия. – М.: Эксмо, 2007. – С. 12.
6. Латинская юридическая фразеология. – М., 1978. – С. 263.
7. *Фріс П.* Передне слово // Коротка методика юридичного аналізу ефектності застосування законодавства / Н. А. Розенфельд. – К.: Юстініан, 2009. – С. 5.
8. *Шемшученко Ю. С.* Передмова / Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні / За ред. Н. М. Онiщенко, О. В. Зайчука. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 4-5.
9. *Онiщенко Н. М., Тарахонич Т. І., Пархоменко Н. М., Макаренко Л. О.* Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах. – К.: Юридична думка, 2008. – 216 с.
10. *Градобрлянська Т.* Пам'ятки потрібно охороняти реально, а не віртуально // Голос України. – 24 трав. 2011; *Гаврилюк В., Игнатенко Д.* Застройщики останутся с носом. // Коммерсант. – 14 мар. 2011.
11. Законопроект України «Про регулювання лобістської діяльності в Україні». – Ст. 9.