Оніщенко Н. М.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ПЕРЕДУМОВА ЗАПОБІГАННЯ СОЦІАЛЬНИМ КОНФЛІКТАМ

Безумовно визначена проблема є міждисциплінарною, кроссекторальною проблемою. Вона перебуває в центрі уваги представників політичної, філософської, юридичної та соціологічної думки. Враховуючи зазначене, пропонуємо юридичні ракурси та виміри її розгляду.

Проблема ефективності законодавства, його результативності може і повинна розглядатися в декількох площинах. Тут має враховуватися внутрішній, національний аспект та зовнішній, навіть зовнішньоінтеграційний, пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів у законодавство України. Також повинен бути присутній той аспект розгляду, що ефективність законодавства може визначатися як його дієвість в загальнотеоретичному розумінні й стосовно кожної галузі, де буде відповідати певним конкретним завданням сьогодення, нагальним потребам практики.

Найбільш поширене визначення ефективності можна розглядати як співвідношення між фактичним результатом дії законодавства й тими соціальними цілями, для досягнення яких це законодавство було прийняте.

Сучасне трактування ефективності законодавства пов'язують із середовищем дії права, під яким розуміють взаємодію багатьох складників: стану економіки, політичного режиму, якості законодавства, ефективності роботи правничих установ. Якщо ці фактори плідно взаємодіють, то формується певне правове середовище, що визначає правомірність дій суспільства, держави та індивіда.

Ступінь реальності та рівень соціальних очікувань нашого народу великою мірою пов'язаний з ефективністю законодавства, що, власне, має допомагати громадянам у пошуках справедливості, а це для кожної людини є найважливішим виміром її повсякденного життя.

Зокрема, в зазначеному контексті слід звернути увагу на категорію якості закону. Під якістю закону розуміють сукупність сутнісних характеристик і здатність закону реально задовольнити суспільні потреби та приватні інтереси. Перша вимога якості закону — це те, що він не залишався на папері, а застосовувався

на практиці. Можна вирізнити два аспекти якості законодавства: соціальний, пов'язаний із його змістом, і юридичний — з формою. Слід розглянути це детальніше.

По-перше, зміст нормативно-правового акта має відповідати основним напрямам розвитку суспільства; по-друге, не менш важливою є відповідність закону реальним умовам життя і відповідна ресурсозабезпеченість; по-третє, законність нормативно-правового акта, тобто відповідність Конституції України та іншим актам; по-четверте, закони повинні бути правовими: верховенство права не можна, як свідчить практика, забезпечити лише застосуванням прямої дії конституційних норм або норм міжнародного права в разі невідповідності законів цим нормам, а закони мають відповідати принципам демократії і соціальної справедливості, а також нормам моралі; по-п'яте, гармонійний взаєморозвиток закону і правової системи за сучасних умов, її взаємозумовленість з економічною, політичною та соціальною системами; по-шосте, ще один аспект проблеми пов'язаний з дефініціями.

Розглянемо останнє питання докладніше. Сформульоване юристами Стародавнього Риму положення, відповідно до якого «право може і повинно бути визначеним» (Дигести Юстиніана), є актуальним для будь-якої правової системи. Принцип визначеності, точності, однозначності правової норми вважається гарантією міцного правопорядку, оскільки. Якщо кожному членові суспільства зрозумілі його права й обов'язки, він має певну свободу дій і рішень у межах правового простору. Правовий простір, у свою чергу, заданий словом, тими мовними формами, які використовуються законодавцем для вираження загальнообов'язкових правил поведінки в певному суспільстві.

Слід зазначити, що сучасна юридична наука, розглядаючи дефініції, наголосила, що правовий феномен, пов'язаний із дефініціями, сам по собі має досить різні визначення: правова дефініція, законодавча дефініція, легальна (офіційна) юридична дефініція, доктринальна дефініція, правове визначення тощо[1].

Розглядаючи необхідність та право на існування за всіма формулюваннями, слід зазначити, що ступінь адекватності відображення ними змісту поняття досить різний, і для юридичної академічної науки цікаві лише деякі з них. Так, у науці відзначено, що всі точки зору щодо поділу дефініцій можна об'єднати в три основні групи. Одні вчені (В. І. Керилов, А. Ф. Назаренко та ін.) зазначають, що дефініція (визначення) — це логічний прийом

(операція) і її результати, що розкривають зміст відповідного поняття. Інші вчені (Т. Котарбинський) розглядають дефініції тільки з лінгвістичних позицій[2]. Багато з авторів (М. Власенко, Д. Горський та ін.) досліджують дефініції, використовуючи одночасно логічні і лінгвістичні засоби, прийоми, форми та правила[3].

На наш погляд, при дослідження дефініцій, виявлення їхньої сутності та природи необхідний комплексний інтегральний підхід, що містить формально-логічні, лінгвістичні, філософські, історичні, соціологічні, психологічні та спеціально-юридичні обґрунтування даного феномену.

Що ж до термінів «правова» (доктринальна), юридична, легальна, законодавча, нормативна дефініції, то більшість з них розрізняються за обсягом. Найширшим слід визнати поняття «правова» (доктринальна) дефініція. Вона фіксує ознаки правового поняття, тобто поняття, яким оперує юридична наука, повинно оперувати законодавство і правозастосовча практика

Крім того, слід зазначити, що існують певні суперечності, колізії та неузгодженості між доктринальними та нормативними дефініціями. На жаль, законодавча практика досить рідко оперує науковими доктринальними дефініціями, наприклад, визначення правової системи ніколи не висвітлювалося в нормативно-правових актах, хоча майже кожний з них згадує про цю категорію в тому чи іншому контексті.

Досить цікавим ракурсом, пов'язаним з ефективністю законодавства, є врахування професіоналізму на різних стадіях нормопроектування та законотворення. Законотворення часто оминає професійних розробників-юристів, і тому нерідко закони стають втіленням політичної волі парламенту. При цьому залишаються поза увагою правова експертиза і принципи системності правового регулювання суспільних відносин.

Оцінюючи співвідношення об'єктивного і суб'єктивного у формуванні системи законодавства України, слід зауважити, що проблеми законотворчості виникають з початкової стадії — виникнення правової ідеї. Недалеким від істини може бути невтішний висновок про те, що дедалі менше ми спостерігаємо наявність у законотворчості доктринального підходу з боку суб'єктів законотворчої ініціативи: адже правовою доктриною рідко керуються у законотворчій практиці. За таких умов з'являються еклектичні закони, а норми-регулятори вступають між собою у конкуренцію, виникають колізії та інші негативні наслідки законотвор-

чості. Розрахунки на те, що авторитет держави може зробити такі закони дійовими, позбавлені підстав і серйозних аргументів. На нашу думку, це призводить до значного погіршення якості законопроектів та інших нормативно-правових актів. Принагідно слід зазначити, що досить часто вчені визнають суперечності між «духом» та «буквою» закону. Якщо закон є відображенням, віддзеркаленням певного рівня наукової, доктринальної правосвідомості, то таких розбіжностей не виникатиме на практиці. Піднесення ролі таких наукових центрів, як Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту філософії ім. Г.С. Сковороди НАН України, Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України та інших закладів НАН України, у законотворчій діяльності — нагальна потреба сучасного законотворення.

Розглянемо ще один аспект проблеми, пов'язаний із вдосконаленням та підвищенням ефективності законодавства. Він стосується аксіосфери, соціальної цінності сучасної держави. Заслуговує на увагу те, що в українській юридичній науці сутність держави тривалий час розглядається тільки з класових позицій. Не визнавалася думка про державу як про інструмент урегулювання класових суперечностей, організацію, що задовольняє інтереси всіх чи більшості соціальних сил, надкласової організації, інструмент класового компромісу тощо. Питання про соціальне призначення держави в українській юридичній науці не було предметом глибокого аналізу. Тим часом це питання заслуговує на увагу ще й тому, що без такого аналізу неможливо дати більш об'єктивну картину існування держави на всьому її багатовіковому шляху. Соціальне призначення сучасної держави полягає в її різнобічній, широкій діяльності, спрямованій на вирішення не вузько класових завдань, а завдань, що випливають з необхідності нормального, безконфліктного існування суспільства.

Не викликає заперечень той факт, що в державі є постійними заходи, що відповідають інтересам всього суспільства, всіх соціальних груп, всіх прошарків. Сучасна держава — соціальний арбітр, орган вирішення загальних справ, організатор багатьох важливих заходів, без здійснення яких не може нормально функціонувати сучасне суспільство. Держава має запобігати диференціації суспільства, щоб не допустити гострих соціальних конфліктів.

Становлення правової державності передбачає генезис особливих правових відносин між громадянином і державою, між органами

державної влади, а також оновлену взаємодію між суспільством та політичними силами. Особливу увагу в цьому контексті слід приділити інституту відповідальності держави перед особою як одній з основних гарантій прав і свобод людини. Причому слід мати на увазі, що правова система нині зовсім не налаштована на розвиток і вдосконалення цього інституту.

З призначенням сучасної держави як соціального арбітра можна було б погодитися, якби в юридичній науці та правовій думці знайшов відображення та відповідної розробки інститут відповідальності держави перед особою. До речі, досі не вироблено загальної термінології щодо даного виду юридичної відповідальності. Існують такі його варіанти, як «державно-правова відповідальність», «конституційна відповідальність», «відповідальність державних органів та їх посадових осіб», «публічно-правова відповідальність».

У дослідженнях, присвячених цим видам відповідальності, фактично йдеться про юридичну відповідальність державних органів та їхніх посадових осіб, що, на наш погляд, не є тотожним юридичній відповідальності держави. Тобто за змістом дані види відповідальності замінені на внутрішньоорганізаційні відносини, що існують всередині органів влади, і не поширюються на відносини між державою і приватною особою. Не випадково в юридичній літературі метою такої відповідальності називають «підтримку режиму законності всередині держави»[4].

Отже, виникає питання, чи можна підміняти юридичну відповідальність держави перед приватним суб'єктом юридичною відповідальністю конкретного посадовця або державного органу за незаконні дії або рішення? Чи є тотожними ці види відповідальності? Таке твердження навряд чи припустиме. По-перше, є різним зміст даних видів відповідальності. По-друге, держава стає суб'єктом відповідальності тільки в конкретних правовідносинах за участю приватної особи, права якої порушені; в решті випадків держава виступає як інстанція відповідальності, перед якою несе відповідальність посадовець або державний орган. По-третє, держава як суб'єкт відповідальності, як публічний суб'єкт відповідальна не за власні дії, а за рішення своїх органів або посадовців, тоді як державні органи та їхні посадовці за своєю природою є публічним суб'єктом, у правовідносинах відповідальності перед особою втрачають свою публічність і виступають як особи, що не виконали свої службові обов'язки.

Інститут відповідальності держави перед особою — це одна з головних гарантій прав і свобод людини, закріплених у чинному законодавстві. Держава встановлює механізм власної публічно-правової відповідальності, бере на себе обов'язок забезпечити також можливість її реалізації, зробити доступною для громадян. Цим досягається послаблення тиску держави на суспільство і водночас підвищується можливість його контролю за діями держави, за рішеннями її органів та посадових осіб.

Проблема відповідальності держави перед особою — це проблема відповідних правовідносин (конституційних, цивільно-правових тощо), в яких держава, проте, має виступати не суб'єктом особливої значущості, а суб'єктом — відповідальною стороною. Це і є правові відносини рівних сторін, в яких держава, втім, має ряд переваг перед особою.

Усю сукупність теорій і поглядів, що існували в історії політико-правової думки і стосуються співвідношення «держава — особа», можна звести до двох підходів:

1) індивідуалістичний, особистий, гуманістичний (природно-правовий підхід). Цей підхід випливає із розуміння особи як цілі, держави — як засобу для досягнення мети. Його зміст: права належать людині від природи. Людина має їх незалежно від держави. Ці права є невід'ємними. Завдання держави і суспільства полягають в тому, щоб додержуватися цих прав, не допускати їхнього порушення, створювати умови для їхньої реалізації. Конкретні зміст і обсяг прав змінюються і розширюються з розвитком суспільства, самі ж фундаментальні права залишаються незмінними;

2) державний, статичний (юридико-позитивістський). Цей підхід випливає із розуміння держави як мети, а особи — як засобу для досягнення мети. Його зміст: свої права людина одержує від суспільства і держави, природа цих прав патерналістична; держава — це джерело і гарант прав людини завдяки закріпленню їх у законі; право і закон не мають істотних відмінностей; права особи змінюються залежно від державної доцільності і можливості.

Варто зазначити, що об'єктивно між державою і громадянином можуть і навіть повинні існувати суперечності. Проте завдання держави — запобігати зростанню, посиленню цих суперечностей, не доводити їх до гострого конфлікту. Слабка діяльність держави в соціальній сфері часто стає причиною гострих соціальних конфліктів, порушенням прав громадян, що закріпленні

в Конституції України. Завдання держави — передбачати, попереджати наростання, посилення цих суперечностей, не доводити їх до гострого конфлікту, протистояння[5]. В даному випадку має йтися про відповідальність держави за бездіяльність її органів і посадовців, за грубі порушення конституційних прав громадян. На жаль, на практиці цього не відбувається, а якщо й відбувається, то надто рідко. Подібне становище породжує відчуття безкарності, вседозволеності в окремих державних урядовців і у держави в цілому.

Однією з причин безвідповідальності держави є відсутність ефективних механізмів реалізації відповідальності держави перед особою. Завдання українського суспільства — їх створити, оскільки держава не зацікавлена в здійсненні, а тим паче в удосконаленні механізму власної відповідальності. В правовій державі такої невідповідності у відносинах «держава — громадянин» бути не повинно.

Зрозуміло, ступінь, рівень відповідальності держави перед громадянином визначається рівнем зрілості громадянського суспільства, його самоорганізацією, активністю впливу на державно-правові механізми, взаємозв'язком суспільства, держави і громадянина. Слід також врахувати, що саме незнання закону не звільняє від відповідальності ромадянина, але звільняє державу. Цілком очевидно, що відповідальність може настати передусім там, де є можливість у громадян контролювати дії влади.

Слід зазначити, що сучасна держава є більш відповідальною щодо міжнародно-правових відносин, ніж у внутрішньо-правовому регулюванні. Так, держава несе відповідальність в тому випадку, якщо з її території ініціюються протиправні діяння проти іншої держави, у тому числі діяння, вчинені індивідами (наприклад, бандитські дії та вчинки, здійснення терористичних актів тощо). Держава, на території якої перебувають іноземні військові бази, несе відповідальність, якщо вона не забороняє скоювати за їхньої допомоги протиправні діяння проти інших держав. Держава несе відповідальність за ті дії, які вчиняються на її території, негативні наслідки яких виявляються за її межами і завдають збитку інтересам інших держав тощо.

Повільний поступ у вирішенні проблеми відповідальності держави перед особою, в налагоджуванні збалансованого правового механізму їхньої взаємозалежності можливо пояснити, в тому числі, відсутністю необхідних теоретичних напрацювань. Юридична

наука повинна якомога скоріше позбутися синдрому перебільшення ролі і значення держави стосовно особи [6].

Ще один ракурс проблеми, що розглядається, пов'язаний з новою науковою розробкою, яка нещодавно з'явилася в науці — проблема сприйняття права. Адже, серед багатьох ракурсів наукових досліджень у сфері «Людина — Право» проблематиці сприйняття права, на жаль, не приділялася належна увага на жодному з етапів розвитку нашого суспільства. Безумовно, аналізувалися науково необхідні характеристики права — такі, як його сутність і природа, призначення і дієвість, ефективність правових норм і місце права в національних правових системах, врешті решт, досліджувалася категорія цінності та значення «авторитета» або престижу права. Проте, на жаль, вчені-правознавці не замислювалися в рамках теоретичних, монографічних, пошукових праць, наскільки та чи інша норма може і стане сприйнятою кожним індивідом, особою, громадянином, повага до права, його дотримання та підтримка будуть бажаними для кожного, а не насильницьким примусовим процесом або ще гірше — ставлення до правових норм характеризуватиметься як презирливе, байдуже. Наявна сучасна законодавча база України свідчить про те, що в ній загалом враховані не тільки національні, але й європейські вимоги і стандарти, і при цьому можна спостерігати повну «хворобливість» у сферах правового регулювання, правореалізації, правозастосування, яку пояснити важко, якщо враховувати тільки вади тих чи інших правозастосувальних механізмів. Пояснення «недієвості» часткової або повної законодавчих норм слід шукати, на наш погляд, і в емоційно-вольовій сфері розвитку та життєдіяльності індивідуума. Йдеться, в першу чергу, про категорію «сприйняття права». Його слід розглядати з філософських, етичних, правових, соціальних та інших позицій, що дає змогу визначитись з тими дисфункціями та дисфоріями правового розвитку, що мають місце за умов трансформаційних змін. Особливо вдалою характеристикою цього терміну, на наш погляд, слід вважати наступну: сприймати, зрозумівши щось, запам'ятовувати, засвоювати, схоплювати розумом; збагнувши суть чогось, визнати щось; виявити своє ставлення до чогось, так чи інакше реагувати на щось, що повною мірою можна віднести і до правової дійсності [7]. Після дефініційної характеристики терміну «сприйняття» хотілося б заглибитися саме в конкретику сприйняття права на сучасному етапі трансформації суспільства, в тому числі — на етапі правових реформ, зрушень та перетворень.

Дане дослідження, безумовно, не має на меті зробити вичерпний аналіз сутнісної проблеми сприйняття права як явища соціальної дійсності, проте необхідно проводити дослідження принаймні в двох площинах: 1) яким повинно бути «право цивілізованих народів»[8] щоб сприйматися пересічним громадянином, бути його «фортецею», надією щодо самореалізації, засобом проти агресії держави; 2) яким має бути загальнокультурний, соціальний, суто правовий рівень пересічного громадянина, щоб він був здатний, готовий до настанов сучасного права як відображення, віддзеркалення правового демократичного розвитку.

Загальновідомо, що право не існує поза людьми, поза середовищем їхньої життєдіяльності. Воно апелює систематично саме до людини. Людина — має бути епіцентром наукових, в тому числі правових досліджень. Для сучасної України — це актуальна проблема, бо вона безпосередньо стосується правової реформи, без якої навряд чи можлива побудова демократичної, правової держави, подолання кризових ситуацій в суспільстві.

---

[1] Законодательная дефиниция: логико-гносеологическая, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. Материалы международного круглого стола. — Черновцы. — 21–23 сентября 2006 г. — Нижний Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. — С. 67–101.

[2] Основные права и свободы. По российской Конституции и Европейской конвенции: Учебное пособие для вузов. — М., 2004. — С. 70.

[3] Бабаев В.К. Советское право как логическая система. — М., 1978. — С. 142; Ивин А.А. Логика. — М.: Наука, 2002. — С. 249, 250.

[4] Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Советское государство и право. — 1993. — № 6. — С. 53.

[5] Тимченко С.М., Калюжний Р.А., Пархоменко Н.М., Легуша С.М. Теорія держави та права. — К.: Видавець Паливода А.В., 2006. — С. 28.

[6] Кислухин В.А. Проблемы эффективности реализации юридической ответственности (теоретико-правовой анализ). Научные труды Российской Академии юридических наук. — 2005 (5). — Т. 1. — С. 108–115.

[7] Куньч З.Й. Універсальний словник української мови. — Тернопіль: Навчальна книга — Богдан, 2005. — С. 715.

[8] Алексеев С.С. Линия права. — М.: Статут, 2006. — С. 271.