



РЕФОРМА ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Бисага Ю.М.,

доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Ужгородського національного університету

Ленгер Я.І.

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Ужгородського національного університету

В порівняльно-правовому аспекті автори висвітлюють окремі особливості реформування правової системи. Акцентовується увага на проблемах втілення норм права у ситему права конкретної держави.

Ключові слова: правова реформа, реформування правової системи, норма права.

В сравнительно правовом аспекте авторы освещают отдельные особенности реформирования правовой системы. Акцентируется внимание на проблемах воплощения норм права в ситему права конкретного государства.

Ключевые слова: правовая реформа, реформирование правовой системы, норма права.

In to comparatively legal aspect authors light up the separate features of reformation of the legal system. Attention is accented on the problems of embodiment of norms of right in sitemu of right for the concrete state.

Keywords: legal reform, reformation of the legal system, norm of law.

Жодна держава не може нормально функціонувати без збалансованої системи законів, які регулюють всі правовідносини – від стосунків громадян до діяльності приватних і державних установ, взаємодії органів влади. Проте, якщо в абсолютній більшості розвинутих держав такі зведення законів, норм і правил склалися та шліфувалися протягом століть, то Україна, як незалежна держава, порівняно недавно приступила до напрацювання власного правового поля. У спадок нашій державі дісталася законодавство, яке відображало рівень розвитку виробничих сил і стан виробничих і соціальних відносин, які залишилися від радянського суспільного устрою. Безперечно, таке законодавство непристосоване до проведення ринкових реформ та демократизації суспільства, і тим більше не відповідає реаліям сьогодення.

Так, до прикладу, в державі, народ якої висловився за підтримку курсу ринкових економічних реформ, до 2003 року діяв Цивільний кодекс прийнятий ще 1963 року, коли Україна була складовою частиною СРСР. Абсолютна більшість нормативних актів також відповідають тим вимогам, коли економіка базувалася на планово-адміністративних засадах. Тому на першому етапі нашої державності виник правовий вакуум. Це привело до неконтрольованої дерегуляції практично у всіх сферах життя суспільства. Спроба Верховної Ради минулих скликань безсистемно, у авральному порядку на вимогу часу унормувати окремі сторони життєдіяльності держави спричинила появу значної кількості невиважених, недосконалих законів. У більшості випадків вони швидко застарівали, вимагали постійного оновлення, вступали у протиріччя з практикою реального життя.

За умови відсутності збалансованих норм, які системно охоплюють всі основні типи сучасних правовідносин, що виникають у суспільстві, набула розвитку практика нормотворчості виконавчих органів державного управління і місцевого самоврядування: міністерств, держкомітетів, адміністрацій і т.ін. Внаслідок цих процесів правове поле України, особливо у сфері економічного, податкового регулювання, у питаннях власності, оплати праці і трудових стосунків, встановлення взаємовідносин гілок і рівнів влади остаточно втратило цілісність, відповідність єдиним ґрунтовним засадам. Прийняття Конституції створило певну базу для започаткування приведення всіх напрацьованих законів до єдиного знаменника, а також до створення інших на ґрунті розвитку положень конституції. У той же час введення Конституції в дію висвітлило катастрофічну суперечливість, уривчастість сучасної законодавчої бази, а з урахуванням незбалансованості правового механізму – фактичну її відсутність. Останній період після прийняття Основного закону країни яскраво показав нерациональність і неадекватність сучасним суспільним відносинам безсистемних тимчасових законодавчих рішень. Всі ці обставини стали об'єктивною умовою, яка викликала практичну потребу в проведенні правової реформи, метою якої є створення єдиного збалансованого механізму для швидкого розвитку соціальних, політичних і економічних відносин в Україні. Саме цим і викликана актуальність теми запропонованого в статті дослідження.

Слід сказати, що окремі аспекти досліджуваної тематики були предметом наукового вивчення ряду українських та зарубіжних вчених, серед яких можна особливо виділити наступних: Я. Паппе, К.Санстейн.



С.Пашин, О.Ющик та ін. Разом з тим, враховуючи важливість теоретичного обґрунтування окремих елементів реформи правової системи в Україні слід сказати, що варто звернути увагу також і на зміну функцій правової норми в залежності від мети та конкретного етапу правової реформи, що проводиться в державі. Саме дослідження особливостей норми права, як засобу проведення правової реформи і є метою даної публікації.

Слід зауважити, що історичний досвід розвинутих країн світу доводить: чим більш збалансований правовий механізм держави, тим більш раціонально організована діяльність органів влади. В країнах з високим рівнем організації законодавства надійно гарантовані права людини, ефективно розвивається економіка, спостерігається постійний прогрес суспільства. Це означає – суспільно-економічний прогрес залежить від організації законодавчого поля.

Так, Наполеон через реформу законодавства Франції – створення Кодексів законів – домігся протягом трьох років найвищих економічних показників у Європі. Цивільний кодекс Франції 1804 р. та інші наполеонівські кодекси, які діяли на окупованих Францією германських землях, мали великий вплив при формуванні законодавства Германської імперії.

Норми права в суспільстві здатні відігравати подвійну роль: з одного боку – способу закріплення, а виходить, “консервації” існуючих суспільних відносин, з іншого боку – “інструмента” їхньої зміни, перетворення. Саме остання в сучасних українських умовах набуває ключового значення: створювані в процесі правової реформи нові норми, як уже відзначалося вище, виступають у якості “моделі” принципово інших, відмінних від існуючих форм мислення та поведінки соціальних суб’єктів, “перекодування” програми їхньої діяльності у всіх сферах життя суспільства. Правотворча діяльність тим самим здобуває характер свідомого, цілеспрямованого проектування, “конструювання” нових реалій побудови та функціонування суспільства – реалій, що ще не склалися, але вже закладених у “проекті”, у ролі якого виступає правова норма. Завдяки своїм двом основним якостям – нормативність (закріплення рамок цілісної поведінки, незалежно від місця і часу її здійснення, а не однієї конкретної дії) і загальнооб’язковість (гарантована державою обов’язкова сила юридичних норм для всіх суб’єктів у межах її території, відсутність конкретних “адресатів”) – остання здобуває здатність служити діючим способом реформування громадського життя, а разом з тим, і нову соціальну функцію – проєктивну.

У цьому – наявності особливих проєктивних норм і джерел права – деякі західні дослідники вбачають специфічну рису сучасної української дійсності. Утім, це, на думку Я. Паппе, характерне не тільки для України, але і для будь-якого перехідного суспільства, до якого нині, безумовно, належить і наша країна – на відміну від суспільства стабільного (сучасні західні демократії): “...закони, що зараз приймаються – це проєкти; вони задають норми поведінки, яких дотепер не було (чи які не визнавалися за норми більшістю)” [1]. Інакше кажучи, думка проєктувальника про те, як нам треба

жити. Проєктувальник це – Верховна Рада – є легітимна та спеціально для цього і була обрана. Але це зовсім не означає, що більшість з тих, кого стосується будь-який конкретний закон, повинен бути з ним згідний. У цьому принципова відмінність нашої ситуації від ситуації стабільного суспільства. Закони, що зараз приймаються, є засобами (містками, поручнями), що забезпечують перехідний процес і задають норми життя в новій системі. Вони носять наказовий характер, орієнтовані в основному на майбутнє, часто на суб’єктів, що лише будуть формуватися відповідно до даного закону.

Такий чисто проєктивний характер юридичних норм і джерел обумовлений відмінностями між Україною і більш-менш стабільним Заходом у соціально-історичній ситуації і, відповідно, у самому режимі законотворчої діяльності. Як відзначає далі той же Я. Паппе: “У стабільному суспільстві (яким є сучасний Захід) закон є спосіб фіксації чогось вже існуючого. Прийняття закону означає найчастіше, що суспільство вирішило визнати обов’язковими для усіх своїх членів деякі норми, що вже склалися і прийняті більшістю... Основний режим роботи законодавчої влади в стабільному суспільстві – режим рефлексії, відстеження потреб регулювання в тих чи інших сфер діяльності, а потім формалізація і легітимізація вже знайдених суспільством регулюючих процедур...[2] На відміну від Заходу в Україні зараз перехідне суспільство. Ми живемо в період переходу від однієї соціально-економічної системи до іншої, від одного типу держави до іншого. Тому з наявної практики не можна вибрати ті чи норми моделі, які можуть бути зафіксовані як загальні. Більш того, цілком зрозуміло, що більша частина нині діючих норм і моделей у майбутнє життя не ввійде. Це стосується майже всіх сфер суспільного, економічного і політичного життя.

Дійсно, “стовідсоткової” гарантії того, що всі нормативні зразки нової поведінки втіляться в “матерію” реального громадського життя, дати не можна. Значною мірою саме подібну невідповідність ми і спостерігаємо сьогодні в Україні: багато прогресивних законів та їх окремих норм залишаються не більше ніж просто деклараціями, добрими намірами, у той час як реальні суспільні процеси розвиваються по зовсім інших законах. І причина тут не стільки в слабкості державної “машини” примусу, нездатної шляхом погроз і санкцій забезпечити виконання прийнятих нормативних актів, скільки в інерції мислення, збереженні старих і звичних стереотипів свідомості, що складають ідеологічне та культурне “тіло” реформ.

Отже, можемо з впевненістю стверджувати, що правова норма повинна служити способом перетворення не тільки поведінки, але і цінностей, що визначають зміст культури українського суспільства, впливати як на “зовнішні”, матеріальні фактори життя людей, так і на фактори “внутрішні”, пов’язані з ціннісними та мотиваційними установками учасників суспільних відносин. У цьому зв’язку поряд з виключно проєктивними, спрямованими на формування нових зразків поведінки, на наш погляд, в умовах правової реформи української держави постає питання про правові норми, що спеціально



створені для закріплення ціннісних рамок перетворення. За їх допомогою право здійснює свою експресивну функцію – функцію вираження пануючих цінностей у відповідному суспільстві на даному етапі, та функцію формування нових соціальних цінностей. До числа подібних експресивних норм, можна віднести, зокрема, ряд закріплених в Конституції принципів: визнання людини, а не держави, вищою соціальною цінністю, незалежна судова влада, соціальна рівність та соціальний характер держави й ін. У тих сферах, для яких характерна істотна фактична нерівність суб'єктів, вони покликані нагадувати т.зв. “слабкій” стороні про її права і, одночасно, виховувати “сильного” суб'єкта в душі їх поваги, необхідності відмови від патерналізму.

Експресивні норми необхідні правовій системі, однак, надмірне захоплення ними загрожує небезпекою, а саме: можливістю в результаті цього втрати законодавцем реальних соціальних “цілей”. Вважаємо, що вкрай важливо не впасти в утопію, враховувати фактичну здатність суспільства та держави забезпечити на практиці здійснення закладених у нормах права цінностей, навіть якщо останні відповідають переважним настроям у суспільстві. Прийняття в розрахунок цієї обставини дуже важливо на подальших етапах правової реформи в Україні. Про це ж застерігають нас і закордонні дослідники: “...іноді люди підтримують закон не через вплив його на суспільні норми, а тому що вважають цінним сам факт його проголошення. Таким чином, суспільство може ідентифікувати норми, до яких воно прихильно, і наполягати на їх правовому закріпленні навіть у тому випадку, якщо наслідки подібної наполегливості неясні чи зовсім невідомі. Суспільство може, наприклад, наполягати на прийнятті антидискримінаційного закону з причин експресивної властивості, навіть не знаючи, чи дійсно цей закон допоможе представникам груп меншостей” [3].

У контексті нашого обговорення – по відношенню як до проєктивної, так і експресивної функції права на етапі його реформи – великий інтерес представляє і позиція видного теоретика та практика російської судово-процесуальної реформи С.А. Пашина. Спираючись на власну велику практику законотворчої діяльності, останній прийшов до висновку про слабку функціональність нових правових норм як інструменту реформ [4]. У цілому ж “діагноз” проблем полягає в наступному: “Діагноз, що поставив би я демократам, які вірять у животворящу силу законодавчих актів, – це “комчванство”. Всупереч досить розповсюдженій омані, начебто “комчванство” означає негативну рису характеру бюрократа, цей термін у В.І. Леніна що ввів його в науковий обіг “...значить те, що людина, перебуваючи у комуністичній партії, уявляє, що всі свої задачі вона може вирішити комуністичним декретуванням” [5]. Правові норми реалізують не абстрактні “персони”, а реальні люди. Останні ж, ставши учасниками введених законом нових форм діяльності “...уміло пристосовують нові форми до своїх звичаїв, відомчих і особистих інтересів. У підсумку виходять установи, що за назвою та видом дуже схожі на дійсні, тільки... не працюють або працюють зовсім не так, як від них очікувалося” [6].

Таким чином, вважаємо, що у правовій реформі виявляється необхідним виходити за межі юридичної дійсності, враховувати соціальні і культурні фактори перетворень.

Така зміна підходу саме і була знайдена у ході судової реформи. “Аналіз негативного досвіду нормотворчості, неспроможного перебороти інерцію слуг закону, – указує С.А. Пашин, – породив... підхід, ефективність якого випробується при введенні в Росії суду присяжних. Його головна особливість – це свідоме здійснення поступових комплексних дій, спрямованих на перетворення, як форм, так і людей, яким треба буде працювати в їх рамках. При цьому законодавчо закріплені форми “спускаються” за умови попереднього створення прошарку людей, згідних і готових почати працювати по-новому; супротивникам змін дається можливість “зберегти обличчя” й або мирно дожити до пенсії, або приєднатися до стану перетворювачів... Нові форми роботи проєктуються не в остаточному “єдиному-вірному” варіанті, а з врахуванням їхньої майбутньої взаємодії зі сформованим в інших умовах людським матеріалом і природною корозією” [7].

Теоретичний підхід, що був продемонстрований на досвіді судової реформи, володіє важливою принциповою рисою, що відрізняє його від реформ в інших галузях правової дійсності – акцентом на впровадженні нових правових норм у діяльність відповідних професійних груп, що покликані забезпечити перетворення цих груп у носіїв нової професійної культури (професійної культури судових юристів). Без цього процесуальні новели, що претендують на формування нових стандартів правосуддя, приречені на провал. Можливий і гірший сценарій: нові правові норми не тільки не будуть реалізовані, але і перетворяться в силу своєї твердості в деструктивний фактор (технологія передбачена традиційним інститутом більше не реалізується, а нова погано освоєна професіоналами).

Нові правові норми є ключовим способом здійснення правової реформи. Їх перетворююча роль полягає в тому, щоб якісно змінити “ландшафт” діяльності учасників суспільних відносин. Але цього часто не достатньо для забезпечення нормального функціонування нових інститутів. Проблема інерції свідомості та поведінки всіх учасників правового інституту що реформується – неминучий фактор, з яким приходиться зіштовхуватися будь-якій реформі та будь-якому реформатору. В Україні консерватизм та інерційність суспільної свідомості настільки значні, що часом створюють колосальні перешкоди навіть не занадто радикальних, т.зв. “декоративних” перетворень. На це варто особливо звертати увагу вітчизняному законодавцю при створенні нових правових норм, уведенні нових інститутів і процедур (таких, як суд присяжних, шлюбний договір й ін.). Якщо, скажімо, традиції патерналізму (наприклад, у сферах освіти чи медицини), чи традиція придушення приватних начал державним інтересом (як у сфері кримінального правосуддя) у нашому суспільстві старіше, ніж традиції поваги до прав людини, то реалізація нових правоположень буде здійснюватися соціальними та професійними



категоріями, чия свідомість і стереотипи діяльності все ще знаходяться під впливом цих (консервативних) традицій. Звідси робота з подібними ментальними та культурними формами повинна доповнювати законотворчу активність і органічно входити в правову реформу.

Саме облік соціокультурних реалій, плюс особливий акцент на професійну свідомість і культуру окремих індивідів та соціальних груп, як уявляється, повинен виступати базисною вимогою до кожної здійснюваної чи запланованої реформи в галузі права.

Поряд з іншими, даний фактор повинен існувати в якості однієї з координат “вектору” майбутніх реформ, що має бути визначений ще до початку відповідних перетворень. В узагальненому вигляді їх можна представити в такий спосіб:

1) ідейно-ціннісний вибір реформи, тобто визначення цінностей, з яких останні виходять і/чи які прагнуть втілити;

2) проєктивність реформи, що визначає конкретну її мету, тобто ті нові форми поведінки, яких ще не було (чи склалися не цілком), але які повинні будуть за задумом “архітекторів” перетворення мати місце в результаті реалізації прийнятих норм;

3) соціально-культурні умови, що існують у суспільстві, у тому числі в рамках його окремих професійних груп світоглядні, ціннісні установки, традиції і звичаї, у тому числі ті, які обрані цілком перетворень і підлягають зміні в ході реформи;

4) витрати реформи – усі можливі витрати (у тому числі матеріальні), що спричинять створення та реалізацію нових правових норм та інститутів, що вводяться.

Вважаємо, що саме перераховані вище фактори, будучи визначені аргументовано, і повинні формувати “технологію” конкретної реформи, напрямки і методи правових перетворень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Паппе Я. О статусе актов законодательной власти в переходном обществе // Как это делается: финансовые, социальные и информационные технологии. Институт коммерческой инженерии. Выпуск 3. 1994, апрель. – с. 12.
2. Паппе Я. О статусе актов законодательной власти в переходном обществе // Как это делается: финансовые, социальные и информационные технологии. Институт коммерческой инженерии. Выпуск 3. 1994, апрель. – с. 14-15.
3. Санстейн К. Об экспрессивной функции права // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1996. № 2 (15). С. 37.
4. Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных. М., 1994. – с. 38.
5. Ленин В.И. // Полн. собр. соч. Т. 44. – с. 173
6. Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных. М., 1994. – с. 39.
7. Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных. М., 1994. – с. 43.