

О. В. Ставицька, кандидат філософських наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Консенсуальний потенціал правової норми в регулюванні конфліктів: праксеологічний аспект

Протягом усієї історії людства найбільш складним завданням завжди було і залишається підтримання суспільства, устрою соціального життя в упорядкованому, рівноважно динамічному стані оптимальної життєздатності. Постійність та регулярність соціальних катаклізмів, війн, криз, локальних конфліктів свідчать про надзвичайну важкість цього завдання. Велетенські штучні суперсистеми час від часу виходять з-під контролю, управляючого впливу і повертаються у стихійно-природний стан неупорядкованості, коли безсилями виявляються політичні механізми та правові інститути. Щоб не загинути за таких умов, суспільство змушене впроваджувати відносини особливого роду, які вимагають від індивідів готовності до компромісів, взаємної відповідальності за виконання зобов'язань та складених угод.

Такий стан, що зветься правовим, передбачає, що сторони відносин виступають не як антагоністи, а як співгромадя-

© Ставицька О. В., 2001

ни, які поважають взаємні права та свободи. Можливість конструктивних контактів у суспільстві є завжди і полягає вона, по-перше, у схожих якостях сторін, що можуть слугувати точками стикування, а по-друге, в їх функціональній асиметрії, коли одна сторона вміє робити те, чого не може інша, і це викликає потребу у взаємному доповненні зусиль при вирішенні важливих для обох сторін завдань.

І. Кант свого часу визначав правовий стан як такий, що відповідає критеріям суспільної справедливості та дозволяє громадянам вільно користуватися своїми законними правами. Якщо за умов природного стану ніхто не примушує індивідів вступати у правові відносини з іншими, то при правовому стані, згідно з Кантом, виявляється дійовість загального правового закону, який примушує кожного до налагодження та підтримання правовідносин з іншими громадянами¹.

Правовий стан, або правопорядок — це такий уклад суспільних відносин, при якому стає можливою єдність у різноманітті; при цьому право інтегрує суспільство, не уніфікуючи його. Правовий стан вимагає, щоб сторони, залишаючись протилежностями, знаходили засоби переходу до відносин збалансованої рівноваги обов'язків та прав. Це вносить у соціальне буття дух упорядкованості та конструктивності, суттєво підвищує опір руйнівним впливам, які можуть призвести до повернення у природний стан. Можливість зворотного переходу із правового стану до природного залишається практично завжди, вимагаючи тим самим від цивілізації регулярних превентивних заходів щодо збереження своїх надбань.

Найважливішим інститутом, у діяльності якого прагнення до порядку набуває особливо чітких форм, є держава. Її структури пронизують весь суспільний організм. Маючи спеціальний апарат — систему органів влади та управління, в тому числі апарат примусу (армія, поліція тощо), держава в змозі не лише бажати порядку, але й досягати на практиці його встановлення.

Норми та закони позитивного права при цьому виступають як своєрідні медіатори-посередники між владними ви-

¹ Див.: *Кант І.* Сочинения: В 6 т. — М., 1965. — Т. 4. — Ч. 2. — С. 225-226.

могами державної машини та живими індивідами з їх психо-антропологічними особливостями, бажаннями, пристрастями. І право покликано сприяти взаємній адаптації цих двох сторін, не припускати перетворення їхніх відносин з нормального, живого протиріччя на руйнівний антагонізм.

Наведені попередні зауваження щодо загальної оцінки ролі права у підтриманні стабільності та згоди у суспільстві дають можливість перейти до характеристики конкретних нормативно-правових механізмів, які дозволяють дійти суспільного консенсусу.

За своїми соціальними, національними, політичними, ідеологічними і т. д. характеристиками суспільство, як відомо, досить різноманітне. Це розмаїття є джерелом суспільного розвитку і в той же час — джерелом неминучих для будь-якого розвитку конфліктів. Для нормального суспільного розвитку необхідно, щоб конфлікти не набували руйнівного для соціальної системи характеру.

З цієї точки зору одним з найвпливовіших можна назвати нормативний механізм регулювання соціальних відносин. Взагалі стосовно соціальних спільнот завдання норм, як відомо, полягає в тому, «щоб підтримувати їх у цілісному, життєздатному, активно-функціональному стані, забезпечувати суспільний порядок, запобігати... деструктивним спрямуванням, припиняти небезпечні прояви внутрішньовидової агресії, що спрямовані проти собі подібних»¹. Інакше кажучи, під час крутих історичних поворотів, коли будь-яка система відчуває серйозні переваженні, саме соціальні норми утримують її від незворотних інволюцій та розпаду. Під дією інтегративного впливу різних регуляторів у членів суспільства формуються установки щодо слідування груповим стереотипам, прагнення виправдати соціальні очікування, покращити свій соціальний статус через досягнення загальноновизнаних, як правило, нормативно зафіксованих цілей. Цьому ж завданню підпорядкована і інтегративна функція права, спрямована на інтеграцію соціуму шляхом утримання його від зрушень, конфліктів та потрясінь. Вона націлена на досягнення соціаль-

¹ Бачинин В. А. Морально-правовая философия. — Х.: Консум, 2000. — С. 122.

ної згоди через розв'язання соціальних конфліктів у межах загальної правової норми.

Право, звісно, — не єдиний чинник соціальної інтеграції. Суспільство утримується у межах системної цілісності завдяки взаємодії складного комплексу ціннісних, нормативних та інших регуляторів — права, моральності, релігії, культури, моди, нормативів ділового спілкування і т. ін. Але саме право виступає як найважливіший інструмент забезпечення єдності суспільства, яке постає як складний конгломерат різноманітних, часто суперечливих суб'єктів соціальної дії і яке виявляє свою єдність саме в праві та державі.

Усі соціальні норми поєднані спільною нормативною природою і характеризуються загальними рисами, тобто: являють собою певний стандарт поведінки, типовий та нормальний для даного часу та середовища; визначають межі обов'язкової та можливої поведінки, слугують орієнтирами у виборі соціально схвалюваної поведінки і водночас виступають засобом контролю за цією поведінкою; формуються в процесі життєдіяльності людей і в цьому розумінні є невід'ємними від свого носія; переслідують досягнення єдиних цілей — забезпечення порядку та організованості у суспільних відносинах. Треба зазначити, що важливу роль відіграє чинник конвенціональності, тобто при всій своїй зовнішній авторитарності норма здатна спиратися на договірні засади. Присутність узгоджувальних начал спонукає суб'єктів до необхідності дотримуватись її вимог, виходячи з визнання їх доцільності або міркувань тверезої прагматики.

Особливе місце серед соціальних норм щодо регулювання конфліктів посідають норми права. І це цілком зрозуміло, якщо виходити з сутності самої правової норми, її функціонального призначення у регулюванні суспільних відносин.

Право, яке регламентує всі основи сфери соціального життя на засадах загальної волі та правоутворюючого інтересу, є могутнім чинником попередження соціальних конфліктів. В цьому виявляється дія такої важливішої функції права, як функція соціального контролю, що спрямована на підпорядкування поведінки індивідів соціальним очікуванням та вимогам. Правові норми, що виникають на основі попереднього

досвіду розв'язання конфліктних ситуацій, вже втілюють у собі найбільш розумні засоби вирішення типових соціальних конфліктів, які максимально відповідають інтересам всіх учасників правового спілкування. Система правових норм, що визначають правила поведінки в різноманітних сферах суспільного життя, підказує людям, а часто і прямо пропонує їм безконфліктний спосіб поведінки. Як правило, це найбільш доцільний та економний з точки зору людських зусиль та витрат спосіб вирішення людиною своїх життєвих завдань. Можна сказати, що саме ця якість права як розумного правила поведінки дістала своє відображення у відомій приказці «дурневі закон не писаний», тобто вже наші предки досить тонко розуміли смисл та значення права, додержання вимог якого — розумно та мудро, а їх порушення — безглуздо.

Право вже самим фактом свого існування рятує суспільство від конфліктогенної ситуації свавілля та насильства, якій притаманна «боротьба всіх проти всіх», та підказує людям найбільш прийнятні для всіх (тобто найбільш безконфліктні) моделі поведінки у суспільстві. У цьому і виявляється функція права як системи норм щодо попередження соціальних конфліктів та встановлення суспільного консенсусу.

Якщо конфлікт все ж виникає, то право має досить ефективні засоби та процедури його розв'язання. Саме праву належить ключова роль у системі соціальних інститутів, що вироблені суспільством для регулювання та розв'язання конфліктних ситуацій. Для цього необхідно зуміти юридизувати соціальний конфлікт — перевести його у правову площину, трансформувати у правову суперечку, тобто в юридичний конфлікт. Таким чином здійснюється перехід «від неправової (і такої, що безпосередньо не можна вирішити правовими засобами) ситуації конфлікту до правової ситуації, від невизначеного, хаотичного, неформалізованого і, по суті, силового (явно чи приховано) конфлікту до юридично визначеного, формалізованого, упорядкованого і, як наслідок, спору учасників конфлікту про право, який може бути вирішеним»¹.

Юридизація конфлікту, трансформація його у спір про право дозволяє підключити до розв'язання даного конфлікту

¹ Юридический конфликт: процедуры разрешения. — М., 1995. — С. 50.

правові механізми (законодавчі норми, інституціональні та процесуальні форми розв'язання спору, правові засоби забезпечення реалізації прийнятих рішень). Переведення конфлікту у правову площину дає можливість шукати і знаходити такі засоби його розв'язання, які дозволяють максимально зберегти резони кожної з конфліктуючих сторін тією мірою, в якій інтерес однієї сторони не зачіпає інтересу іншої.

Взагалі треба зазначити, що правова норма (і право в цілому), як і будь-яка інша соціальна норма, впливає на поведінку людей по декількох каналах (або лініях). По-перше, вона робить інформаційний вплив, пропонує індивідууму (соціальній групі) варіанти поведінки, що схвалюються державою, попереджає про наслідки того або іншого вчинку. По-друге, вона декларує цінності, визнані суспільством і державою; нерідко в цьому зв'язку говорять про «виховний вплив» права. По-третє, правова норма має примусову силу щодо тих, хто ігнорує її вимоги. При порушенні норми вступає в дію правозастосовчий механізм, починають функціонувати установи і посадові особи, покликані застосовувати право.

По всіх цих лініях (або каналах) право впливає: на причини конфлікту; на його передумови (конфліктну ситуацію); на його розвиток і розв'язання; на наслідки завершення конфлікту, включаючи долю учасників.

Найменшого впливу з боку права зазнають, як правило, об'єктивні причини конфлікту, і тут можливий вплив лише на мотивацію учасників конфлікту. Оскільки мотивація тісно пов'язана з морально-психологічним станом суспільства, рівнем його загальної та правової культури, то навіть у цій сфері правові норми можуть хоча і опосередковано, але позитивно впливати не лише на можливість виникнення конфліктів, а й на характер майбутнього протистояння сторін.

Значно більше можливостей щодо регулювання конфліктів з боку права виникає на такій його стадії, як конфліктна ситуація, яка передує власне конфлікту і має певні ознаки, до яких можна віднести: специфічне поєднання життєвої ситуації, в якій опиняються сторони майбутнього конфлікту, і самих цих сторін (тобто людей з певними інтересами), що об'єктивно створює підґрунтя для реального протистояння

між соціальними суб'єктами¹, а також відчуття безпосередньої загрози якимсь важливим суспільним інтересам.

На цьому етапі розвитку конфлікту особливого значення набуває якість нормативно-правових актів, відповідність їх положень соціальним реаліям². Врахування або неврахування законодавцем економічних, політичних, соціальних, екологічних і демографічних наслідків прийняття того чи іншого закону має велике значення для встановлення злагоди у суспільстві, ефективності нормального регулювання суспільних відносин. Якщо закони приймаються на користь лише окремих соціальних груп чи верств, це однозначно веде до розвитку суспільної ситуації у напрямку конфлікту, стає «пусковим механізмом» конфліктної поведінки учасників суспільних відносин.

Щодо розвитку та розв'язання конфліктів, то тут треба звернути особливу увагу на правозастосовну діяльність держави і особливе місце процесуальних норм права, що в найзагальнішому вигляді показують, як саме треба розв'язати конфлікт. На цій стадії конфлікт вже починає набувати ознак юридичного конфлікту або об'єктивно (вчинений злочин, ведеться слідство), або доцільно йому якнайшвидше надати саме такої юридичної форми для запобігання більш тяжким наслідкам (довготривалим побутовим конфліктам). При цьому більшість конфліктів можна розв'язати законним шляхом, наприклад, зверненням до суду. Досить ефективні третейські суди, коли арбітра обирають самі учасники конфлікту. Але проблема полягає в тому, що в багатьох випадках конфліктуючі сторони, навпаки, намагаються уникнути суду або втручання посередників, віддаючи перевагу самостійному вирішенню конфлікту і до того ж, природно, кожний на свою користь.

Однак судочинство, включаючи господарське, — специфічна і ефективна форма розв'язання спорів і конфліктів, вироблена багатовіковою людською практикою. Ця форма

¹ Основи конфликтологии: Учебное пособие/ Под ред. В. Н. Кудрявцева. — М.: Юристъ, 1997. — С. 102.

² Тодика Ю. М. Державно-правова конфликтологія як важливий напрям наук // Вісник Академії правових наук. — 1996. — № 6. — С. 21.

має значну кількість переваг, до яких можна віднести: розгляд конфлікту незалежним від іншої влади органом, який за своїм призначенням та становищем повинен бути не зацікавленим у наслідках справи; чітко розроблену процедуру встановлення та перевірки фактичних обставин та прийняття рішення; нормативну основу всієї діяльності суду, який керується законом та власним внутрішнім переконанням; обов'язковість прийнятих рішень для виконання як сторонами конфлікту, так і іншими юридичними та фізичними особами¹.

Наприклад, одним з найпоширеніших є цивільне судочинство. Воно функціонує при розгляді майнових суперечок, трудових конфліктів, земельних відносин, сімейних справ та справ про спадщину. Цивільний процес (і використання цивільно-процесуальних норм) створює досить сприятливі можливості для мирного розв'язання конфліктів. Як відомо, сторони наділені рівними процесуальними правами: вони можуть збирати та представляти докази у справі, оспорювати доводи іншої сторони і т. ін. Суд повинен винести законне та обґрунтоване рішення на підставі всіх представлених сторонами і розглянутих ним матеріалів справи і тим самим розв'язати конфлікт відповідно до закону. Якщо трапляється судова помилка у винесеному рішенні, законом передбачена можливість касаційного оскарження судового рішення, а також перегляду його у порядку нагляду. Все це дає можливість привести конфлікт між сторонами до остаточного і притому справедливого розв'язання. Звісно, і ці форми не є гарантією проти поновлення конфлікту, якщо залишається неусунутою його основна причина (особливо, якщо вона має об'єктивний характер). Відомо багато випадків багаторічних скарг в усі судові та інші інстанції громадян, не задоволених винесеним рішенням. Але тут вже юридичні засоби розв'язання конфлікту є вичерпаними.

Свої особливості щодо розв'язання конфліктів мають господарське та кримінальне судочинство. Але всі вони, використовуючи різні норми і механізми, виступають як суттєві чинники регулювання соціальних конфліктів різного рівня складності.

¹ Основи конфликтологии. — С.154.

У контексті розглянутої теми не можна не згадати про такий феномен, як юридичні колізії, наявність яких заважає нормальній, злагодженій роботі правової системи, часто уражає права громадян, відбивається на ефективності правового регулювання, стані законності та правопорядку тощо. Але ця проблема, зважаючи на її багатогранність та складність, потребує самостійного аналізу, зокрема з точки зору впливу юридичних колізій на конфліктність суспільства і можливість досягнення суспільного консенсусу.

Зрозуміло, що не всі соціальні конфлікти підпадають під регулювання правових норм. Інколи юридизація конфлікту взагалі не може дати бажаного результату або просто є неможливою. Більше того, завершення конфлікту на основі норм права може призвести до виникнення нового конфлікту з іншим об'єктно-суб'єктним складом. Тому одним із завдань правової науки та законотворчої практики можна назвати необхідність розробки методики конфліктологічної експертизи законодавства та її практичне втілення, що дозволить посилити саме консенсуальний потенціал як законодавства в цілому, так і окремих норм.

Ю. П. Битяк, член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України;

О. В. Петришин, доктор юридичних наук, заступник директора Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Державні секретарі в системі органів виконавчої влади

Проблема розподілу адміністративних та політичних посад зовсім недавно стала предметом обговорення у вітчизняній управлінській науці. Питання про доцільність такого розподілу було поставлено не як абстрактна теоретична проблема, а під час обговорення концептуальних засад організації інституту державної служби у процесі розробки робочою групою проекту Закону України «Про державну службу», який, як відомо, був прийнятий вперше в Україні та й в усіх країнах, колишніх республіках СРСР, наприкінці 1993 р.¹

Уже тоді пошук оптимальних параметрів організації та функціонування такої складної соціальної системи, якою є, поза всяких сумнівів, державна служба, об'єктивно привів до висновку, що обійти цю проблему при конструюванні моделі

© Битяк Ю. П., Петришин О. В., 2001

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.