

Правова реформа:

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДИ



Б. В. Малишев

кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Київського національного університету імені Т. Шевченка

У статті запропоновані визначення та ознаки правової реформи. Розглянуто риси правової реформи, що відрізняють її від правової еволюції та правової революції.
Ключові слова: правова реформа.

В статье предложены определение и основные признаки правовой реформы. Рассмотрены отличия правовой реформы от правовой эволюции и правовой революции.
Ключевые слова: правовая реформа.

The article is devoted to definition of legal reform and its main characteristics. The differences of legal reform are considered from a legal evolution and legal revolution.
Keywords: legal reform.

Правова реформа є одним із найефективніших та чи не єдиним можливим способом встановити режим панування верховенства права, що особливо актуально для правових систем держав перехідного типу, до яких безумовно відноситься і правова система України. Це означає, що верховенство права можна досягнути, зокрема, здійснивши реформу правової системи України. Зважаючи на це, теоретико-правові аспекти розуміння поняття, ознак і видів правової реформи безумов-

но важливі як у науковому, так і в практичному плані.

Словосполучення «правова реформа» давно та впевнено посідає одне з перших місць у рейтингу згадувань у наукових і популярних юридичних виданнях, а також зустрічається в роботах політологічного напрямку.

У вітчизняній теорії права є декілька досліджень, які своїм предметом мають вивчення сутності та істотних ознак правової реформи (праці В. Лемака, Я. Ленгер, О. Ющика). Втім, як побачимо далі, наявний стан дослідженості всього комплексу питань, пов'язаних з теоретико-правовим осмисленням правової реформи, недостатній ні з суто академічної точки зору, ні з точки зору практики. Зважаючи на це, метою цієї статті є розгляд характерних рис правової реформи та формулювання її визначення, в якому б чітко було встановлено, чим правова реформа відрізняється від звичайного внесення змін до законодавства.

Одне з перших на пострадянському просторі визначень правової реформи запропонував російський вчений В. Горобець: правова реформа – це якісне оновлення і вдосконалення законодавства, практики його застосування, підвищення ролі та значення судової влади, суду, правоохоронних органів, досягнення необхідного рівня правової культури, що мають своєю метою створення основ правової держави [1, с. 6].

Позитивною рисою наведеного визначення є його практична спрямованість, яка проявляється в розумінні правової реформи як специфічної форми правотворчості («оновлення та вдосконалення законодавства»). Разом з тим, залишається невідомим критерій інтенсивності або масштабності «оновлення та вдосконалення» законодавства, який би надавав змогу відрізнити правову реформу від поточної правотворчості. Крім того,

безпідставне віднесення змін практики застосування законодавства до складових елементів правової реформи, оскільки прийняття нових законодавчих норм автоматично призводить до припинення практики застосування попереднього законодавства.

Сучасна вітчизняна теоретико-правова наука правову реформу пов'язує, як правило, не з законодавчою, а з управлінською діяльністю держави. Внаслідок того, що управлінська діяльність ширша за своїм логічним обсягом, ніж правотворча функція держави, визначення правової реформи за таких умов стає досить неконкретизованим.

Так, О. Ющик пов'язує правову реформу з: а) рішенням державної влади щодо відновлення єдності державного апарату у зв'язку з об'єктивно змінюваними умовами функціонування; б) рішенням, реалізація якого у реорганізуючій діяльності державного апарату має результатом утвердження нового режиму законності, що виступає як ціль здійснюваних даною владою перетворень [2, с. 70].

З наведеного випливає, що правова реформа пов'язується з внутрішніми аспектами управлінського змісту в діяльності органів державної влади. Однак, поперше, всю багатоманітність ознак і видів правової реформи не можна зводити лише до відновлення певного стану функціонування державного апарату. По-друге, далеко не всі зміни в державному апараті свідчать про правову реформу. По-третє, запропонованому визначенню відповідає будь-яка управлінська діяльність державної влади.

На думку В. Лемака, правова реформа – це державна політика, спрямована на системні перетворення за допомогою юридичних засобів сутності держави, її основних функцій, правових основ стосунків із суспільством та окремими індивідами на основі принципів конституці-

аналізу та правової держави. При цьому об'єктом правової реформи є права система суспільства та її окремі компоненти [3].

Недоліком запропонованого визначення є те, що в ньому правова реформа розглядається крізь призму «державна політика», зміст якої потребує окремого пояснення. Крім того, у визначенні залишаються нерозкритими характерні риси «системних перетворень», на які спрямована правова реформа.

Я. Ленгер в авторефераті дисертації, присвяченій реформуванню правової системи, акцентує увагу на тому, що «поняття правової реформи багатомірне, певною мірою конгломератне, хоча і цілком закономірне» [4, с. 5]. Але таке твердження, відображає очевидні ознаки правової реформи і не розкриває її сутності.

Отже, стан вивчення сутності, визначення і ознак правової реформи потребує істотних уточнень. Базуючись на вищевикладених позиціях вчених, спробуємо далі окреслити загальні риси правової реформи як правового явища.

Для переважної частини вітчизняних науковців та практикуючих юристів зміст категорії «правова реформа» є інтуїтивно зрозумілим. По-перше, однозначно те, що правова реформа полягає у внесенні змін до законодавства. По-друге, правовою реформою є не просто локальні зміни у правовому регулюванні, а навпаки – масштабні.

Логічним наслідком масштабності змін у правовому регулюванні є створення нового стану правової врегульованості суспільних відносин. Як правильно зазначає В. Сорокін з цього приводу, у результаті правової реформи формується новий правопорядок [5, с. 380].

Підґрунтям для наведеного вище «інтуїтивного» розуміння сутності правової реформи виступає передусім етимологічне значення самого терміна рефор-

ма, – від франц. «reforme» – перетворювати [6, с. 582].

Слід визнати, що загалом правильності такого підходу важко щось протиставити. Але у практичному аспекті бачимо його неспроможність відповісти на багато питань, що постають у цьому зв'язку. Наприклад, чи є правовою реформою такі дії законодавця: зміни до Конституції України, прийняті Верховною Радою України 08.12.2004 р.; прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 2005 р.; викладення певного Закону України у новій редакції?

Отже, згаданий підхід до поняття правової реформи потребує уточнення. Почнемо з того, що категорія «правова реформа» знаходиться в логічному співвідношенні з категоріями «правова еволюція» та «правова революція». Всі ці категорії позначають як процес розвитку права, так і результат цього процесу у вигляді певних перетворень, але при цьому розрізняються між собою за: а) ступенем збереження наступництва у змісті основних принципів, засад і цілей правового регулювання; б) строком проведення цих перетворень.

Таким чином, правова реформа пов'язана з категорією «наступність права». Наступність є характеристикою, що притаманна розвитку будь-якої правової системи. Радянські вчені розглядали наступність як «наповнення старих форм права новим змістом» [7, с. 26]. Втім, таке розуміння вказаного явища виглядає занадто звуженим, тому точніша позиція Л. Авраменко, яка вважає, що основною ознакою наступності є збереження як зовнішньої форми права, так і змісту права (норми, принципи, інститути, галузі) [8, с. 5, 6].

Н. Неновські, присвятивши проблемі наступності права окрему монографію, вказує, що наступність у праві – це зв'язок між різними етапами у розвитку пра-

ва як соціального явища, і суть такого зв'язку полягає в збереженні певних елементів чи сторін права (в його сутності, змісті, формі, структурі, функціях тощо) при відповідних його змінах [9, с.10].

Виходячи з викладеного, правова еволюція передбачає найбільший ступінь збереження його наступності, а відтак – найменший ступінь інтенсивності перетворень; правова реформа передбачає збереження лише часткової наступності права, а відтак – середній темп інтенсивності перетворень; правова революція передбачає здійснення перетворень з мінімальним наступництвом у розвитку права, а також високий ступінь інтенсивності запровадження перетворень.

Найбільш істотною рисою правової реформи є те, що вона передбачає істотну зміну встановлених основоположних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Зважаючи на викладене, для здійснення реформи обов'язкова наявність певних актів законодавства, які підлягають перетворенню. Тобто «первинне» правове врегулювання тих чи інших суспільних відносин є не правовою реформою, а розширенням і деталізацією правового регулювання. З цієї точки зору, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України не є прикладом правового реформування.

Іншими словами, не будь-яка зміна законодавства – це правова реформа. Остання відрізняється від правової еволюції тим, що зміст правової реформи можуть становити лише ті зміни до законів, якими змінюються норми, що встановлюють засади, принципи, завдання, цілі правового регулювання певної сфери суспільних відносин. В свою чергу, на відміну від правової революції правова реформа ніколи цілковито не змінює існуючих принципів регулювання суспільних відносин, таким чином зберігаючи пев-

ний рівень наступності в змісті згаданих принципів.

Із зазначеного випливає ще одна риса правової реформи: оскільки основоположні засади та принципи правового регулювання у вітчизняній правовій системі встановлено в законах, то це означає, що правова реформа пов'язана з внесенням змін саме до законів (в тому числі й шляхом викладення законів у новій редакції), а не до підзаконних актів.

Адже якщо метою правової реформи є істотна зміна правового регулювання певної сфери суспільних відносин, то зміною змісту підзаконних нормативно-правових актів її досягти неможливо.

При цьому правова реформа може здійснюватися як у формі внесення змін до одного закону, так і в формі внесення змін до низки законів.

Правові реформи можна класифікувати за двома критеріями: 1) за юридичним предметом (тобто залежно від того, які саме засадничі норми права змінюються): реформа інституту права (інституту законодавства), реформа галузі права (галузі законодавства); 2) за фактичним предметом (тобто залежно від того, основні засади правового регулювання яких саме суспільних відносин піддаються зміні): а) управлінська, предметом якої є структура органів державної влади, місцевого самоврядування та їх компетенція (адміністративна реформа, адміністративно-територіальна реформа, судова реформа, конституційна реформа тощо); б) регуляторна, предметом якої є суспільні відносини, що не входять до складу управлінської реформи, тобто не пов'язані з діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Однак не слід перебільшувати значення відмінностей між управлінськими та регуляторними реформами, оскільки є багато прикладів, коли певна реформа містить водночас елементи управлін-

ського і регуляторного підвиду (наприклад, виборча реформа, судово-правова реформа тощо).

Окремо зупинимось на такому різновиді правової реформи, як державно-правова реформа, згадки про яку часто зустрічаються в літературі. На нашу думку, поняття «державно-правова реформа» носить об'єднуючий характер для позначення комплексних змін у законодавчих основах діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також змін у правовому регулюванні найбільш важливих сфер життя суспільства. В цьому випадку фактично йдеться про модернізацію основних інститутів правової системи. По суті, державно-правова реформа (або, як її ще можна назвати, «реформа правової системи») є низкою пов'язаних між собою правових реформ.

Правовою реформою слід вважати не лише результат (внесення змін до законів), а й також супутні та підготовчі процеси. Іноді підготовка до проведення реформи регламентується окремими нормативно-правовими актами на кшталт Постанови Верховної Ради України «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 7.05.1993 р. № 334.

Важливим є також і етап моніторингу практичних результатів дії внесених змін на предмет відповідності їх (результатів) меті, що ставилася перед реформою.

Якщо така відповідність відсутня, це може бути наслідком: а) неправильного вибору засобів (внесення змін або не до тих законів, або не до всіх необхідних законів); б) неправильного використання засобів (нечітке, недостатнє, двозначне, колізійне, таке, що суперечить меті реформи, текстуальне викладення нових норм законів).

Виходячи з викладеного, вважаємо, що правова реформа – це зміна встановлених у законах основних засад, принципів, цілей правового регулювання пев-

них суспільних відносин задля досягнення якісно нового режиму правопорядку у вказаній сфері.

Підкреслимо, що враховуючи конституційну дію принципу верховенства права в Україні, якісні характеристики нового режиму правопорядку, утворення якого очікується внаслідок проведення правової реформи, мають бути обов'язково скореговані зі змістом цього принципу.

Але встановлення в Україні панування права, яке є наслідком дії принципу верховенства права, неможливе без системного проведення низки правових реформ, метою яких має бути утвердження і гарантування пріоритету основних природних прав людини.

Література

1. *Горобець В. Д.* Правовая реформа в Российской Федерации: состояние и перспективы : автореф. дисс.... канд. юрид. наук. – М., 1992. – 18 с.
2. *Ющик О. І.* Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. – К., 1997. – 191 с.
3. *Лемак В. В.* Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми : автореф. дис. ... док. юрид. наук. – Х., 2003. – 40 с.
4. *Ленгер Я. І.* Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – 20 с.
5. *Сорокин В. В.* Общее учение о государстве и праве переходного периода. – М., 2010. – 424 с.
6. *Словарь иностранных слов / Отв. ред. В. В. Бурцева, Н. М. Семенова.* – М., 2005. – 817 с.
7. *Швеков Г. В.* Преимственность в праве. – М., 1983. – 184 с.
8. *Авраменко Л. В.* Наступність та запозичення в праві (загальнотеоретичні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – 20 с.
9. *Неновски Н.* Преимственность в праве / Пер. с болг. – М., 1977. – 168 с.