

*analogy in law, which, as a rule, has a branch character, and analogy with statutes, relying on international legal principles and norms.*

*Currently, the legal situation develops in such a way that the persons whose acts served as a ground for a judgment of the ECHR do not bear any responsibility, since compensation is paid at the expense of the state budget. Officials of state and judicial bodies do not bear personal responsibility for unlawful decisions, and legal entities and individuals who triggered unlawful actions of officials are not held liable for damages. At the same time, they are in fact complicit in the unlawful actions of officials. The article deals with the issues of regulation of the existing situation based on the principles of the rule of law.*

**Key words:** *recourse actions, enforcement of court judgments, analogy with statutes, analogy in law.*

УДК 340

**Н. М. ПАРХОМЕНКО,**  
доктор юридичних наук

## СУТНІСТЬ І ЗМІСТ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*Проаналізовано теоретичні засади правової реформи як явища суспільної дійсності. Визначено мету, властивості та ознаки правової реформи, основні принципи та послідовність проведення окремих етапів, які складають її зміст. Наголошено, що метою правової реформи є підвищення ефективності правової системи шляхом перетворення її сутності, зміни та наповнення новою якістю її змісту.*

**Ключові слова:** *правова, реформа, предмет, зміст, законодавство, принципи, етапи.*

**Пархоменко Н. Н. Сущность и содержание правовой реформы: теоретические аспекты**

*Проанализированы теоретические основы правовой реформы как явления правовой действительности. Определены цель, свойства и признаки правовой реформы, основные принципы и последовательность проведения отдельных этапов, составляющих ее содержание. Акцентировано, что целью правовой реформы является повышение эффективности правовой системы путем преобразования ее сущности, изменения и наполнения новым качеством ее содержания.*

**Ключевые слова:** *правовая, реформа, предмет, содержание, законодательство, принципы, этапы.*

**Parkhomenko N. M. The essence and content of legal reform. Theoretical aspects**

*Theoretical bases of legal reform have been analyzed as a phenomenon of social reality. The purpose, features and indicators of legal reform have been determined. Also main principles and sequence of execution of separate phases, which account its content have been determined. It has been noted that the purpose of legal reform is improving the efficiency of legal system by transforming its essence, changing and filling it with new contents quality.*

**Key words:** *legal, reform, subject, legislation, principles, phases.*

Правова реформа – один із різновидів соціальної реформи, змістом якої є зміни, перетворення, нововведення, перевлаштування певної сторони суспіль-

ного життя (порядків, інститутів, організацій, закладів), що не усуває основ існуючої соціально-політичної структури і наявного суспільного ладу<sup>1</sup>. Тому для здійснення правової реформи важливим є чітке розуміння його змісту, який визначає межі та напрями змін. У юридичній науці виділяють три різновиди ладу: суспільний, конституційний та державний. З огляду на їх сутність, природу та зміст найбільш загальним є поняття суспільного ладу як сукупності суспільних відносин, які склалися в певний період та у певному середовищі і характеризують його структуру. Конституційний лад виникає з прийняттям конституції і передбачає закріплення основних засад державного і суспільного ладу. Відповідно, правова реформа передбачає проведення заходів, які не пов'язані зі зміною суспільного, державного та конституційного ладу, а лише удосконалення його окремих сфер. У протилежному випадку можна вести мову про революційні, а не реформаційні зміни.

З'ясування сутності та змісту правової реформи, на нашу думку, передбачає визначення її предмета, об'єкта, принципів та основних чинників здійснення, послідовності проведення окремих етапів та ін.

Предмет правової реформи – це те, що підлягає перетворенню, зміні, удосконаленню і в нашому випадку – це право. З огляду на це з'ясування ознак і властивостей правової реформи залежатиме від того, який зміст вкладається в поняття права. Як відомо, в теорії права існують різні типи праворозуміння, прибічники яких визначають право як систему законодавства, право як сукупність всіх правових явищ у суспільстві, право як уособлення справедливості або як реалізовані норми права і т. д. Загалом можна виокремити два підходи, згідно з якими право – це сукупність норм права, і право – це сукупність елементів, які охоплюються поняттям «правова система», а саме: система права, система законодавства, правова культура, правова свідомість, правопорядок тощо.

Відповідно до цих підходів змінюється зміст правової реформи, яку в першому випадку можна розглядати як удосконалення чинного законодавства; в другому ж – як систему заходів, спрямованих на перетворення всіх елементів правової системи. Таким чином, об'єктом правової реформи виступає правова система, яка модернізується.

Важливе місце при визначенні предмета правової реформи має з'ясування меж (обсягів і ступеня) втручання держави у процес соціальної регуляції та організацію суспільного, державного та конституційного ладу. Як відомо, це один із чинників визначення ефективності правореалізаційних процесів, адже саме за допомогою державного регулювання суспільство набуває системно-якісної визначеності, упорядкованості найважливіших сфер, створення сприятливих умов для розвитку особистості зокрема і громадянського суспільства загалом. З часом частина функцій держави та відповідно державного впливу перерозподіляється на користь інститутів громадянського суспільства, але за умови високого рівня їх розвиненості та легальності.

Для перехідного, трансформаційного періоду розвитку держави, як правило, притаманним є посилення ролі держави в регулюванні суспільних відносин з метою їх стабілізації та удосконалення. Важливою передумовою зазначених процесів є якісне правове забезпечення, яке є результатом об'єктивної необхідності, а не політичної доцільності та лобіювання приватних інтересів суб'єк-

тами правотворчості. Це в підсумку дає змогу досягти системності та ефективності правового регулювання.

Метою правової реформи є підвищення ефективності правової системи шляхом перетворення її сутності, зміни та наповнення новою якістю її змісту. В демократичних державах – це встановлення законності та правопорядку, забезпечення верховенства права. Відповідно до поставленої мети проведення правової реформи вимагає вирішення низки завдань, серед яких необхідно виокремити такі: підготовка та прийняття нормативно-правових актів, у яких визначається зміст правової реформи, її основні напрями та механізми впровадження; удосконалення системи публічної влади згідно з чинним законодавством; правове забезпечення всіх напрямів діяльності (функцій) держави.

Існує думка, що правова реформа проводиться насамперед з метою реалізації положень Конституції України та зміцнення на її основі української державності, правових основ українського суспільства, а також забезпечення системності, плановості та координованості нормотворчого процесу в Україні<sup>2</sup>. Крім того, метою правової реформи є стабілізація суспільних відносин, конструктивне удосконалення правопорядку.

Отже, правова реформа завжди має мету, згідно з якою формулюються завдання на найближчу та віддалену перспективу. При цьому вона потребує легітимності узгодженості з економічними та фінансовими можливостями, кадровим та інституційним забезпечення, та ін. Це обов'язкові чинники та складові механізму проведення реформи, за допомогою яких правова система та її окремі елементи здатні змінюватися й удосконалюватися, бути ефективними. Крім того, важливим є створення передумов для виключення ризиків, коли суспільні відносини регулюються стабільними, але неефективними нормами права, які зумовлюють стагнацію суспільного розвитку та породжують кризові явища.

Для реалізації правової реформи важливе значення також має дотримання певних принципів – основних засад, як одного із чинників її ефективності. Зокрема, йдеться про: відповідність змісту нормативно-правових актів, які передбачені правовою реформою, загально визнаним принципам та міжнародним стандартам у галузі прав людини; закріплення верховенства права та верховенства закону як передумови створення режиму законності в державі; забезпечення конституційності системи законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, які містять механізм реалізації конституційних положень; доступу до публічної інформації та широкого обговорення; взаємодії з інститутами громадянського суспільства; конституціоналізації всіх елементів правової системи; комплексності та системності перетворень; наукового обґрунтування та супроводження.

Змістовно правова реформа означає «істотну зміну встановлених основоположних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання суспільних відносин»<sup>3</sup>, приведення їх у відповідність до об'єктивних потреб суспільного розвитку. Насамперед передбачається внесення змін і доповнень до чинної конституції або розробка і прийняття нової конституції, де і містяться зазначені засади. Як наслідок – продовження реформи шляхом удосконалення конституційного законодавства та звичайних законів. Суттєва зміна змісту чинної системи законів зумовить оновлення системи підзаконних нормативно-правових

актів та приведення їх у відповідність. З іншого боку, правова реформа може відбуватися без змін Основного Закону та відповідно до його основних положень. Тобто зміст реформування державно-правових інститутів обмежується розвитком і конкретизацією норм конституції та не може їм суперечити.

Правова реформа як суспільне явище характеризується як діяльність, що здійснюється уповноваженими органами держави. Відповідно, в першому випадку – це парламент та інші органи влади, які мають правотворчі повноваження, а в другому – це сукупність державних та недержавних організацій, які здійснюють вплив або визначають зміст правотворчості та правореалізації. Зазначена діяльність відбувається в певному, визначеному в правових актах порядку, і передбачає здійснення конкретних послідовних дій.

Це науково обґрунтована, послідовна, системна діяльність державних і муніципальних органів по створенню ефективного механізму правового регулювання, цивілізованому використанню юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найповніше забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури в житті суспільства та особи<sup>4</sup>.

Відповідно суб'єктами правової реформи виступають державні органи і службові особи, котрі уповноважені законом на визначення засад і здійснення державної політики та мають реальну можливість здійснювати такі повноваження. До складу суб'єкта правової реформи належать такі взаємозв'язані компоненти, як парламент та його члени, "політики" в системі виконавчої влади (насамперед члени уряду), глава держави. При цьому керівництво правовою реформою потребує такої управлінської еліти, котра би відзначалася високим ступенем мотивації до перетворень (політичною волею) та прихильністю до юридичних методів реформування суспільних відносин<sup>5</sup>.

Правова реформа, залежно від обсягів суспільних відносин (масштабності та глибини), може здійснюватись шляхом одночасного, комплексного реформування декількох сфер суспільних відносин, як-от: парламентська, судова, освітня; або поступово: конституційна, адміністративна (виконавчої влади), парламентська (законодавчої влади), судова, тобто насамперед удосконалення організації державної влади. Потім на цій основі можуть бути проведені медична, освітня, пенсійна та ін. реформи. Дотримання послідовності проведення реформ у різних сферах суспільних відносин у підсумку визначає ефективність правової реформи. При цьому реформування саме правової сфери є передумовою та підґрунтя реформування інших сфер суспільних відносин. Таким чином, без зміни нормативно-правового регулювання здійснення інших реформ неможливе, оскільки в даному випадку оновлення законодавства є базовим інструментом здійснення інших реформ.

Із обсягом правової реформи безпосередньо пов'язане виокремлення її напрямів, а саме: зміцнення основ і захист конституційного ладу; законодавче забезпечення системи прав людини в суспільстві, передусім реальних гарантій прав і законних інтересів особи; реформування державного управління; створення цілісної правової бази організації і діяльності судової системи і органів юстиції; забезпечення координації нормотворчої діяльності органів державної влади; формування правової бази й інституційна реформа правоохоронних органів; вироблення принципів напрямів і форм здійснення реформи міс-

цевого самоврядування; розвиток системи правового виховання, у тому числі зміцнення системи юридичної освіти та юридичної науки та ін.<sup>6</sup> З іншого боку, залежно від змісту удосконаленого законодавства та сфер суспільних відносин виділяють муніципальну, адміністративно-територіальну, судову реформи, реформу правоохоронних органів, медичну, освітню і т. ін. Серед напрямків правової реформи також називають конституційний, законодавчий та судовий<sup>7</sup>.

Правова реформа має декілька етапів: підготовчий, реалізаційний, моніторинговий. На першому етапі здійснюється вивчення суспільних очікувань та формування концептуально-стратегічного змісту і сутності майбутньої реформи, у тому числі сфер суспільних відносин, які потребують перетворення; здійснюється розробка і прийняття нормативно-правових актів, які визначають зміст реформи. Відповідно проведення правової реформи має законодавче закріплення. Важливою складовою цього етапу є наукове обґрунтування правової реформи. Насамперед це означає проведення наукових досліджень, які пов'язані з практикою правотворення, правореалізації та державотворення та визначення ступеня та характеру впливу права на суспільні відносини; застосування новітніх теоретико-методологічних підходів до вивчення та прогнозування розвитку державно-правових явищ; проведення всебічних, комплексних міждисциплінарних досліджень; готовність владних структур до сприйняття та застосування наукових рекомендацій. Цей етап має триваючий характер і завершується прийняттям змін до чинного законодавства або нових правових актів, які регулюють відносини, що раніше були об'єктом правової реформи.

На другому етапі відбувається реалізація прийнятих нормативно-правових актів суб'єктами, кому вони адресовані. Третій етап – моніторинговий, відбувається паралельно з другим і їх тривалість частково збігається. Крім того, проведення моніторингу та отримання інформації щодо досягнення мети реформи визначає зміст суспільних очікувань, потребу проведення наступної правової реформи або її відсутність.

Таким чином, правова реформа відбувається поступово згідно з законодавчо визначеною стратегією, яка є складовою державної політики. Саме правова реформа є одним із визначальних чинників розвитку економічних та соціально-політичних відносин.

З іншого боку – сутнісного – комплексний характер правової реформи вимагає темпорального узгодження щодо впровадження її окремих напрямів. Зокрема, зазвичай планується і здійснюється парламентська реформа, одним із результатів якої є створення якісної системи законодавства. Насамперед проведення парламентської реформи має на меті удосконалення управління законодавчим процесом шляхом створення ефективної організаційної моделі органу законодавчої влади як передумови ефективної законотворчості. У підсумку це означає удосконалення чинної системи законодавства шляхом розробки та прийняття нових та внесення змін і доповнень до існуючих нормативно-правових актів. У теорії права зазначений процес означає систематизацію законодавства шляхом інкорпорації та кодифікації.

Крім того, до змісту правової реформи входять й інші складові, що характеризують її окремі параметри, як наприклад, інтенсивність (здійснення суб'єктом реформи певного обсягу діяльності за конкретний відрізок часу), ефективність (співвідношення між фактично отриманими результатами і тими цілями,

котрі ставилися ініціаторами в процесі її здійснення)<sup>8</sup>, легітимність правової реформи та ін.

Отже, з'ясування предмета, об'єкта, принципів та основних чинників здійснення, послідовності проведення окремих етапів правової реформи визначає теоретичні засади її проведення та є підґрунтям для її ефективної реалізації.

1. *Філософія політики*: корот. енцикл. слов. / авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. Київ: Знання України, 2002. С. 480. 2. *Сердюк В. О.* Правова реформа: теоретико-правові засади правового визначення терміну // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип. 23. Ч. I. Т. 1. С. 103. 3. *Малишев Б. В.* Правова реформа: поняття, ознаки, види // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 3. С. 19–23. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj\\_u\\_2011\\_3\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj_u_2011_3_5) 4. *Малько А. В., Шундигов К. В.* Правова політика сучасної Росії: цілі і засади // Государство и право. 2001. № 7. С. 13–18. 5. *Лемак В. В.* Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми // [library.nulau.edu.ua/.../cgiirbis\\_64.exe](http://library.nulau.edu.ua/.../cgiirbis_64.exe) 6. *Сердюк В. О.* Правова реформа: теоретико-правові засади правового визначення терміну // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип. 23. Ч. I. Т. 1. С. 102–103. 7. *Пільгун Н. В., Капустяк І. О.* Правова реформа в аспекті сьогодення: поняття, суть та її роль в Україні. URL <http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/17482> 8. *Лемак В. В.* Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми. URL [library.nulau.edu.ua/.../cgiirbis\\_64.exe](http://library.nulau.edu.ua/.../cgiirbis_64.exe).

#### **Parkhomenko N. M. The essence and content of legal reform. Theoretical aspects**

*The theoretical basis of legal reform as a phenomenon of public actuality have been analyzed. Purposes, features and signs of legal reform, the main principles and sequence of execution of separate phases, have been determined. They constitute its content. It is allocated that the purpose of legal reform is to improve the effectiveness of the legal system by transforming its essence, changing and filling its content with a new quality, new meaning. According to the purpose, the tasks have been formulated for the immediate and far prospects. By doing so, it requires agreement with economic and financial opportunities, resource and institutional provision, legitimacy, etc.*

*For the realization of legal reform holding some principles the main basis as one of the sours of efficiency, is very important. The legal reform as a public phenomenon can be characterized as an activity that is being implemented by authorized institutions of the state. According to this perception, the institutions of the state and civil servants perform as actors which are authorized by law to basis designation and implementation of public policy. They have the real opportunity to implement such an authority. The legal reform depends on the number of public relations (magnitude and depth) and can be implemented by simultaneous, complex reforming several quarters of public relations. The establishment of the segment is connected directly with the amount of legal reform. The realization of legal reform divides into certain phases preparatory, realizing and monitoring. In addition, the legal reform includes other elements that characterize its separate parameters, like e.g. intensity (implementing by subjects reform of particular volume of activity for particular lengths of time), the effectiveness (correlation between actually received results and purposes that they were established during its implementation), the legitimacy of the legal reform etc.*

**Key words:** legal, reform, subject, legislation, principles, phases.