



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*Чижник Ч.Р.,*

*перший проректор Української академії державного управління при Президентові України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України, Заслужений юрист України*

*Лемак В.В.,*

*заступник декана юридичного факультету Ужгородського національного університету, кандидат юридичних наук, доцент*

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

До структури такої категорії як “правова реформа”, на нашу думку, належать такі поняття: напрями правової реформи; її суб’єкт та об’єкт.

“Напрями правової реформи” як поняття відображає її функції в суспільстві загалом та розуміння ініціаторів (суб’єкта правової реформи) проблеми визначення окремих інститутів (чи інституційних систем) правової дійсності, котрі підлягають перетворенню, або, іншими словами, правовий режим яких підлягає зміні. Напрями правової реформи визначаються по-різному в фаховій літературі та проектах нормативних актів.

Почнемо з того, що ще в 1990 р. тогочасний Міністр юстиції СРСР В. Ф. Яковлев “основними напрямками, за якими йде правова реформа” назвав такі: 1) правове забезпечення політичної реформи; 2) правове забезпечення економічної реформи; 3) судово-правова реформа [1]. Такий підхід - наслідок “розширеного” розуміння правової реформи, коли вона сприймається не лише як державно-правова реформа, а й як правове забезпечення перетворень всіх суспільних сфер.

В СРСР періоду “перебудови” все ж недооцінювали значення правової реформи як засобу суспільних перетворень. Так, наприклад, серед 10 резолюцій XXVIII з’їзду КПРС, проведеного в липні 1990 р., не було жодної, котра би стосувалася хоча б окремих складових правової реформи. У положеннях Програмної заяви цього форуму все ж називаються окремі напрями правової реформи, а саме: 1) “формування громадянського суспільства, в якому не людина існує заради держави, а держава - заради людини”; 2) “зміцнення правової держави, в якій виключається диктатура якого-небудь класу, партії, угруповання, управлінської бюрократії”; 3) “поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову”; 4) забезпечення “демократичності і відкритості законодавчого процесу”; 5) судово-правова реформа розумілася в такий спосіб: забезпечення “незалежності суду і прокуратури, підвищення їх статусу в суспільстві, удосконалення процесуального законодавства, суворе дотримання презумпції невинуватості, норм правосуддя і права на захист, дієвість виправно-трудової системи, скасування актів необґрунтованого позбавлення громадянства”; 6) адміністративна реформа, в свою чергу, полягала в такому: “створення



динамічного, сучасного державного апарату, який формується на конкурсній основі та підконтрольний в рамках закону представницьким органам і громадськості” [2].

В. Горобець визначив у 1992 р. два напрями правової реформи: удосконалення законодавства і судово-правова реформа. Очевидно, що на нього впливали умови початку 90-х років, коли в Росії (як і в Україні) ще не ставилася гостро проблема перебудови управлінської сфери - адміністративної реформи [3].

*У Посланні Президента Російської Федерації В. Путіна в 2002 р. до Федеральних Зборів питанням правової реформи було приділено значну частину документа [4]. Зокрема в галузі адміністративної реформи глава російської держави запропонував цілий ряд конкретних кроків. По-перше, “модернізувати систему виконавчої влади загалом. Сьогодні підрозділи виконавчої влади живуть так, ніби вони продовжують залишатися штабами галузей централізованого народного господарства... Міністерства продовжують спрямовувати зусилля на те, щоб підпорядкувати собі - фінансово і адміністративниця - підприємства і організації... Структура виконавчої влади повинна бути логічно і раціонально впорядкована, а держапарат - повинен стати робочим інструментом реалізації економічної політики”. По-друге, “нам потрібна ефективна і чітка технологія розробки, прийняття і виконання рішень. Нині діючий порядок зорієнтований не стільки на зміст, скільки - на форму”. По-третє, “необхідно врешті провести аналіз державних функцій, які нині реалізуються, і зберегти тільки необхідні. Зрозуміло, ревізія функцій держави - завдання непросте і довготривале. Тут не може бути жодної кампанійщини”. По-четверте, “нинішня організація роботи держапарату, на жаль, сприяє корупції. Корупція - це не результат відсутності репресій - хотів би це підкреслити, - а прямий наслідок обмеження економічних свобод”. По-п’яте, “необхідно визначитися з чітким переліком інформації, яку держоргани зобов’язані зробити публічно доступною. І цей перелік має бути затверджений законом”.*

В галузі модернізації судово-правової системи В.В. Путін висловився: “Ключовим вважаю те, щоб зміни торкнулися не тільки організації і умов роботи судів, але, передовсім, процедур, які забезпечують захист прав особи і доступність правосуддя”. Серед інших напрямів правової реформи Президент РФ виділив такі: 1) забезпечення стабільної законодавчої бази, підвищення її якості; 2) удосконалення боротьби із злочинністю; 3) розмежування сфер відання між федеральним, регіональним і місцевим рівнями влади; 4) повернення Чечні до політико-правового простору Росії; 5) підвищення дієздатності місцевого самоврядування.

В Україні проблема розуміння правової реформи та її напрямів була поставлена науковою громадськістю лише в другій половині 90-х років. У листопаді 1997 р. в м. Києві відбулася науково-практична конференція на тему “Державно-правова реформа в Україні”, на якій вчені працювали в таких секціях: парламентська реформа, адміністративна реформа; судово-правова реформа; муніципальна реформа [5]. Це дає уявлення про розуміння основних напрямів державно-правової реформи організаторами цього наукового форуму - колективом Інституту законодавства Верховної Ради України на чолі з В.Ф. Опришкою. У всякому разі у своєму виступі на цій конференції цей відомий вітчизняний учений назвав саме такі напрями реформи [6]. Природно, що в загальній концепції державно-правової реформи в Україні запропоновано ті ж самі напрями реформи.

Ще кілька українських вчених досліджували теоретичні аспекти правової реформи та проблеми її здійснення в Україні. Л. Кривенко, наприклад, досліджуючи конституційні питання державно-правової реформи, визначає основним її напрямом парламентську реформу, суть якої розуміє в реалізації та удосконаленні конституційного статусу Верховної Ради України [7].

У Посланні Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України в 2002 р. чи не вперше правовій реформі присвячено окремий підрозділ з назвою “Новий етап адміністративної



реформи. Конституційна та судова реформи” [8]. Названо три основні напрями правової реформи в Україні на даному етапі: 1) адміністративна реформа; 2) конституційна реформа; 3) судова реформа; 4) оновлення управлінської еліти. Розкриємо їх зміст, визначений даним документом.

*Адміністративна реформа.* На думку Президента України Л.Д. Кучми, основна мета нового етапу адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Важливий напрям нового етапу адміністративної реформи - делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування.

*Конституційна реформа.* У поєднанні з адміністративною реформою вона має усунути наявну розбалансованість між трьома гілками влади - законодавчою, виконавчою та судовою, забезпечити їх ефективну співпрацю. Основою конституційної реформи, вказує Л.Д. Кучма, має стати імплементація результатів всеукраїнського референдуму 2000 р.

*Судова реформа.* Вона повинна не лише зводитися до вдосконалення діяльності судів та суддів, а в широкому розумінні сприяти створенню умов для посилення захисту прав та свобод людини і громадянина. Для цього потрібні системний взаємозв'язок та взаємодія між судовою, законодавчою і виконавчою гілками державної влади.

*Оновлення управлінської еліти.* Президент України Л.Д. Кучма далі вказує, що масштаби і складність зазначених завдань потребують прискореного формування та оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації. Протягом 2002 - 2004 рр., на його думку, необхідно реформувати систему державної служби з удосконаленням практики відбору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, посилення соціальної й політичної захищеності держслужбовця, підвищення суспільного престижу державної служби.

Підсумовуючи наведений вище досвід визначення напрямів державно-правової реформи і в принципі погоджуючись із підходом українських вчених щодо чотирьох названих напрямів (парламентська, адміністративна, судова і муніципальна реформи), все ж висловимо кілька зауважень. По-перше, незважаючи на високу роль парламенту у конституційній системі сучасної держави, існування принципу “верховенства парламенту” в ряді англосаксонських країн (правда не в Україні), відзначимо, що українські вчені при вживанні терміну “парламентська реформа” з усією очевидністю мають на увазі удосконалення всієї системи вищих органів державної влади, в тому числі місця законодавчого органу в цій системі, його стосунки з президентом, урядом і судами. Тому видається більш оптимальним одним із напрямів правової реформи визначити “конституційну реформу”. Це підтверджується такими аргументами: а) удосконалення системи вищих органів державної влади може означати або наповнення їх конституційного статусу законодавчим змістом (в Україні й ця проблема є актуальною), або наповнення їх інституційним змістом; б) якісне удосконалення цієї системи (чи кожного органу зокрема) можливе лише за умови внесення змін і доповнень до Конституції України. Такий підхід підтвердився також в організації і проведенні всеукраїнського референдуму 16 квітня 2001 р., очікувані наслідки від якого - внесення змін до Конституції України.

По-друге, на початку ХХІ ст. ми не можемо задовольнятися підходами до правової реформи, сформульованими в середині 90-х років, котрі під впливом політичних факторів зводилися лише до цілей перетворень національної правової системи. Очевидно, що окремим напрямом правової реформи повинна стати програма заходів щодо інтеграції вітчизняного законодавства з нормами Європейського союзу. В такому разі правова система отримала би чіткий і стабільний орієнтир розвитку, незалежний від розкладки політичних сил у країні. Це характерно для правових реформ у кожній із країн Євросоюзу та в країнах Центральної Європи.



Зрозуміло, що інтеграція до європростору передбачатиме, крім іншого, заходи у “традиційних” напрямках реформи, але вона консолідуватиме їх, надаватиме їм спільних засад.

По-третє, у кожній із постсоціалістичних країн проблеми становлення і зміцнення демократії, її консолідація виступають актуальними, і Україна - не виняток у цьому плані. Тому правова реформа одним із своїх пріоритетних напрямків повинна отримати юридичне і інституційне забезпечення захисту прав людини.

По-четверте, досвід постсоціалістичних країн засвідчує, що муніципальна реформа здійснюється, як правило, в бежах адміністративної реформи. Природно, що становлення і зміцнення самоврядування не є можливим без децентралізації державного управління.

Отже, на наш погляд, правова (державно-правова) реформа повинна реалізовуватися у таких напрямках:

- 1) інституційне і юридичне забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зміцнення основ демократичного режиму;
- 2) оновлення управлінської еліти;
- 3) удосконалення законодавства, підвищення його якості;
- 4) конституційна реформа;
- 5) адміністративна реформа;
- 6) судово-правова реформа;
- 7) гармонізація вітчизняного законодавства з нормами Європейського союзу.

Суб'єктом правової реформи виступає політична еліта, в широкому розумінні - державний апарат. Справді, як підкреслює український вчений Н. Латигіна, сучасне суспільство — складна, організована, динамічна соціальна система, компетентне управління якою є необхідною умовою її ефективного функціонування та розвитку. З етимологічної точки зору поняття “еліта” можна розуміти як групу людей, які володіють вирізняючими їх якостями та ознаками, що дозволяють їм впливати на поведінку та формування поглядів і думки інших членів суспільства [9]. Формування політичної еліти тим більше виступає важливою справою для суспільства, що знаходиться в стані реформування. Існують три головні підходи, які визначають дефініцію “еліти”. Прибічники ціннісного підходу пояснюють існування еліти деякою вищістю (перш за все інтелектуальною, моральною тощо) одних людей над іншими. Структурно-функціональний підхід пояснює функціонування еліти об'єктивною необхідністю і виключною особливістю та важливістю функцій управління для суспільства, які детермінують виключність та особливість ролі людей, виконуючих ці функції (до того ж виконання даних функцій з необхідністю здійснюється меншістю). Інституціональний підхід до визначення еліти трактує еліту як групу осіб, що займають керівні позиції у важливіших соціальних та політичних інститутах - урядових, економічних, військових, культурних [10]. У нашому дослідженні буде використано саме інституційний підхід у розумінні еліти.

Відзначимо, що керівництво правовою реформою потребує такої управлінської еліти, котра би відзначалася високим ступенем мотивації до перетворень та прихильністю до юридичних методів реформування суспільних відносин. Тому вирішенню проблеми формування такої еліти в постсоціалістичних країнах Центральної Європи було присвячено цілу програму заходів. У цих країнах мало місце усвідомлення того, що формування нової еліти - це найперше завдання суспільства, що модернізується, бо без її створення трансформаційні процеси в принципі не можуть бути ефективними. Сформована в умовах комуністичної системи еліта (державний апарат) за своїми функціональними характеристиками призначалися для вирішення інших, часом протилежних до нинішніх соціальних задач.



*Механізм обмеження впливу колишньої еліти та її заміни новою у постсоціалістичних країнах Центральної Європи отримав належне не лише політико-організаційне, а й законодавче забезпечення.*

Комплекс організаційних і політико-правових заходів, спрямованих на витіснення представників номенклатури колишніх правлячих партій, обмеження їх впливу в державному апараті, включав:

а) *кадрове оновлення вищих органів державної влади у мінімальний строк після “політичного повстання” з метою використання радикальної громадської думки. Провести “кадрову реконструкцію” парламенту важливо також з тої причини, що він повинен створити законодавчі основи для проведення перших вільних виборів та схвалити інші закони щодо кардинальної зміни політичного режиму, зокрема відновлення прав і свобод людини і громадянина. В Чехословаччині комплекс організаційно-правових заходів у цьому напрямі було здійснено в грудні 1989 - лютому 1990 рр.;*

б) *проведення парламентських виборів в строк, максимально короткий після “політичного повстання” в ході демократичної революції. Відзначимо, що за допомогою такого організаційного кроку досягається такий соціальний ефект: нова еліта отримує раціонально-правову легітимацію шляхом перемоги на виборах та приходу до ключових посад у державному апараті; використовується громадська підтримка більшістю суспільства; створюються політичні передумови для проведення суспільної модернізації саме через механізм правової реформи, бо “реформатори” отримують контроль не лише за виконавчою, а й за законодавчою владою. Це дуже важливо з огляду на необхідність використання закону в процесі реформуванні суспільства.*

*Об’єктом правової реформи* виступають такі ділянки суспільних відносин, на які здійснюється вплив відповідно до її цілей, тобто відповідно до очікуваного соціального ефекту. Об’єкт правової реформи слід розуміти, виходячи з розуміння сутності правової реформи - “вузько” (коли правова реформа спрямована на реформування лише публічно-правових інститутів) чи “розширено” (коли вона спрямована на реформування всіх компонентів правової системи).

Якщо припустити, що об’єктом правової реформи виступає правова система суспільства загалом, то, відзначимо, варто з’ясувати її природу та виділити окремі компоненти, котрі передовсім стають предметом правового регулювання. *Правову систему* в широкому сенсі розуміють як сукупність внутрішньо узгоджених, взаємопов’язаних, соціально однорідних юридичних засобів (явищ), з допомогою яких офіційна влада здійснює регулятивно-організуючий і стабілізуючий вплив на суспільні відносини, поведінку людей. Поняття правової системи логічно ширше поняття права в об’єктивному сенсі, вони співвідносяться як ціле й частина.

Разом з тим, слід відрізнити поняття “правової системи” від суміжного поняття “правового життя”, які виступають у співвідношенні частини до цілого. Очевидно, що *правове життя*, відображаючи всю сукупність правових явищ у суспільстві (позитивних і негативних), виступає поняттям ширшим за правову систему, котра позначає лише “позитивний компонент” правового життя. Якщо виходити з наведеного, то точніше буде сказати, що об’єктом правової реформи виступає саме “правове життя”. Справа в тому, що, наприклад, злочинність або правовий нігілізм як правові явища також виступають предметом активного впливу з боку держави в руслі правової реформи, проте вони не визнаються компонентами правової системи.

Компоненти правової системи визначаються по-різному в юридичній літературі. Американський вчений К. Осакве визначає елементи “національного права”, під яким розуміє правову систему загалом, а саме: 1) структура державних органів (законодавчі, виконавчі і судові органи); 2) матеріальне право; 3) процесуальне право; 4) методологія права (структура права, джерела права, юридичний стиль, юридична техніка, система тлумачення норм права,



система судового мислення; 5) інфраструктура права (система юридичної освіти, ставлення до кодифікації права, структура юридичної професії) [13].

На думку В. Шакуна та А. Колодія, правова система як об'єкт правової реформи відповідно до напрямів останньої включає такі складові:

- 1) інституційна сторона правової системи містить усю сукупність державних і недержавних органів й організацій, що функціонують зі створенням, реалізацією і охороною права;
- 2) органічна сторона правової системи - це норми і принципи, що складають власне право;
- 3) функціональна сторона правової системи - процес і процедура виникнення, дії і охорони права;
- 4) ідеологічна сторона правової системи, під якою розуміють ставлення суспільства до права, що відбивається у правових поглядах, свідомості і культурі;
- 5) комунікативна сторона правової системи - це зв'язки, що поєднують її сторони і роблять систему єдиним цілим [14].

Відзначимо, що до об'єкту правової реформи належить сфера публічної влади (інституційний компонент правової системи), в тому числі: а) її структура (державна влада і місцеве самоврядування); б) правовий та інституційний компонент; в) модель "горизонтального" і "вертикального" розподілу; г) ступінь її лімітації; д) спосіб її територіальної організації; е) сукупність засобів і методів її реалізації; є) способи її раціонально-правової легітимації.

Основні політико-правові характеристики публічної влади, котрі піддаються змінам в процесі правової реформи, можна відобразити також такими звичними термінами, як форма правління територіального устрою та політичного режиму.

У такий спосіб можна проаналізувати й інші об'єкти правової реформи. Наприклад, управлінська сфера суспільства (об'єкт такого напрямку правової реформи, як адміністративна реформа) складається з таких компонентів: а) структура органів виконавчої влади; б) ступінь концентрації владних повноважень; в) порядок прийняття рішень органами управління; г) якість надання управлінських послуг населенню; д) статус держслужбовця тощо.

Деякі об'єкти правової реформи мають специфічний характер. Об'єктом такого напрямку роботи, як удосконалення законодавства виступає "якість законодавства", поняття, котре лише почало розроблятися у вітчизняній юридичній науці. Так, зокрема, в дисертаційній роботі Є. Погорелова *показниками якісного стану законодавства* вважаються: а) його цілісність; б) точність; в) визначеність; г) узгодженість; д) повнота; е) стабільність; є) динамізм; ж) доступність; з) оглядовість [15].

Підводячи підсумки, відзначимо, що, на нашу думку, *загальним об'єктом правової реформи виступає правова система, її окремі компоненти, характер взаємовідносин між ними*. Одним із таких компонентів правової реформи є публічно-правова сфера суспільства, під якою розуміємо ділянку суспільних відносин, врегульовану сукупністю норм і принципів, в яких відображаються суспільні потреби, відносини та інтереси, без забезпечення яких неможливо задовольнити як особисті інтереси, так і загальнозначущі інтереси суспільства в цілому [16].

### *Література*

1. Советское государство и право. – 1990. – №4. – С. 22 – 34.
2. Материалы XXVIII съезда Коммунистической партии Советского Союза. – М., 1990. – С. 88-89.
3. Горобец В.Д. Правовая реформа в Российской Федерации: состояние и перспективы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С.6.
4. Див.: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 года // Российская газета. – 2002. – 19 апреля. – № 71 (2939).
5. Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конф. – К., 1997. – С. 412 – 419.



6. Там само. – С. 3 – 14.
7. Кривенко Л. Воля народу, її трансформація у державну волю. Теоретичні і конституційні питання державно-правової реформи // Віче. – 1997. – №9. – С. 43-54.
8. Кучма Л. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня. – С. 1, 5-12.
9. Латигіна Н.А. Політичні еліти в системі управління посткомуністичним суспільством (структурно-функціональний аналіз). Автореф. дис... канд. політ. наук. – К., 2000. – С. 3.
10. Там само. – С. 15-16.
11. Див.: Бойцова В., Бойцова Л. Люстрація в Центральній і Восточній Європе. Акт справедливості или способ легитимации правящей элиты // Правозащитник. – 1999. – №3.
12. Ústavní zákon ze dne 16.listopadu 1990 o navrácení majetku Komunistické strany československa lidu česke a Slovenske Federativní Republiky // Sbirka zákonu u. 496/1990. – S. 1856.
13. Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части. – М., 2000. – С. 22, 47.
14. Шакун В.І., Колодій А.М. Правова система - основа державно-правової реформи в Україні // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конф. – К., 1997. – С. 125.
15. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – С. 6.
16. Опришко В.Ф. Конституційні основи розвитку законодавства України. – К., 2001. – С.105.

*Ярош Д.В.,*

*доцент кафедри теорії та історії держави та права Хмельницького інституту регіонального управління та права, кандидат історичних наук, доцент*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ПРОБЛЕМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

*Як парость виноградної лози,  
Плекайте мову. Пильно й ненастанно  
Політь бур'ян. Чистіша від сльози  
Вона хай буде...*

*Максим Рильський*

На жаль, українська мова протягом багатьох віків не мала певно визначеного статусу. Більше того, царський уряд Російської імперії, в складі якої знаходились більшість українських земель, проводив політику не лише обмеження права української мови, а й свідомо нормативної її заборони. Про це свідчить Валуєвський циркуляр від 18 (30) липня 1863 року, в якому підкреслювалося, “що ніякої окремої малоросійської мови не було, немає і не може бути”<sup>1</sup>. Далі Валуєв наказував цензурним комітетам: щоб до друку не дозволялись твори художньої та навчальної літератури українською мовою.