

*Крижановський А. Ф.,**доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
Міжнародного гуманітарного університету*

## ПРАВОВІ РЕФОРМИ І ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК В УКРАЇНІ: ЧИ БУДЕ ВИКОРИСТАНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СИНЕРГІЇ?

**Анотація.** Стаття присвячена осягненню природи і змісту правових реформ в Україні у їх взаємопов'язаності із правовим порядком, а також виявленню потенціалу взаємопідсилення (синергії) цих правових феноменів у інтересах суспільства. В українському суспільстві, яке динамічно розвивається, підвищуються стандарти правового життя, а правова система залишається у стані пострадянської, різко дисонуючої з новими реаліями і викликами, стрімко зростає суспільний запит на реформи правової сфери (законотворчості, конституціоналізму, державного управління, судової влади, правоохоронної системи тощо). Важливою ознакою і метою правових реформ має бути стабілізація суспільних відносин, конструктивне удосконалення правового порядку, а у підсумку – досягнення цивілізованої якості функціонування правової системи. Автор стверджує, що проблематику правових реформ необхідно аналізувати через призму правового порядку, щоб концепцію, стратегію і практику правових реформ конструювати у спосіб, який уможливило досягнення максимального позитивного результату від їх здійснення для суспільства. Правовий порядок як ґрунтований на праві рівень (якість) життєдіяльності суспільства, звичайно ж, є не тільки просто сприятливим суспільно-правовим фоном, але й певним правовим ресурсом, важливою запорукою успішності будь-яких реформ, особливо правових. Правовий порядок як синтезований сукупною правовою активністю членів суспільства новий «правовий продукт» є інтегральним показником «правового здоров'я» суспільного організму. У складній системі взаємозв'язків правового порядку і правових реформ правопорядок виступає важливим чинником підтримання вкрай необхідного для успіху здійснюваних перетворень балансу між стабільністю і новаціями у правовій сфері.

Потужний потенціал правотворення, яким володіють правові реформи і правовий порядок, має слугувати взаємопідсиленню, синергії цих феноменів у процесах життєдіяльності суспільства. З одного боку, правовий порядок має слугувати тим сприятливим суспільно-правовим ґрунтом, на основі якого розгортаються і здійснюються правові реформи, які, з іншого боку, приводять до позитивних змін у правовому житті суспільства і у стані правового порядку. Зазначене дає підстави для висновку, що правові реформи і правовий порядок у правильному їх поєднанні володіють синергетичним потенціалом, який має використовуватися на користь суспільним інтересам.

**Ключові слова:** правова реформа, правовий порядок, синергія правових феноменів, судово-правова реформа, законодавча реформа, реформа правоохоронної системи.

**Постановка проблеми.** Правова реальність є надзвичайно чутливою до струсів у життєдіяльності інших сфер соціуму (економіки, політики, ідеології, релігії тощо), причому першим

«індикатором» динамічних процесів у них виступає саме правовий порядок. Яскраві приклади цього – недавні події у США, де політичні заклики попереднього президента спровокували штурм натовпом Капітолію, чи отруєння й арешт О. Навального у Росії, які викликали масові протести громадян, для придушення яких влада застосувала надмірну силу і репресії. В обох випадках спостерігався обвал правового порядку – різке відхилення від нормального стану і рівня впорядкованості та безпечності правового життя практичного всього суспільства. Тому акції будь-яких соціальних акторів (державної влади, політичних сил, громадських рухів тощо), які прямо чи опосередковано містять ризики збурення суспільства, мають «прораховуватися» і з позицій можливих загроз нормальному стану правового порядку. Особливої уваги цей аспект вимагає щодо планованих і здійснюваних в Україні реформ, взаємозв'язок (і взаємодія) правового порядку з якими є теоретично і практично важливою і актуальною проблемою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій із цієї теми** свідчить, що ця проблематика не отримала свого симетричного висвітлення науковцями. Найвні публікації науковців-правників (здебільшого журнальні статті) стосуються досліджень реформи політичної системи чи державного управління (В. Бакуменко, В. Куйбіда, О. Решота, Ю. Сурмін та М. Будник), конституційної та адміністративної реформи (Ю. Грошовий, М. Козюбра, А. Крусян, М. Орзіх, В. Шаповал та ін.), реформи місцевого самоврядування (О. Батанов, П. Ворона, В. Кампо, В. Кравченко та ін.), реформи судової влади (В. Долежан, С. Ківалов, І. Коліушко, Н. Кузнецова, Р. Куйбіда, В. Малайренко, В. Опришко, О. Пасенюк, О. Святоцький, В. Сіренко та ін.) чи реформування правоохоронної системи (О. Бандурка, Ю. Дроговоз, В. Литвиненко, О. Подобний, Ю. Сибірянська, О. Тимченко, Д. Черніков, О. Шкута та ін.). Але розробок, присвячених аналізу концепту правових реформ у їх зв'язку із правовим порядком, у вітчизняній юриспруденції поки що немає. Саме тому **метою статті** є осягнення природи і змісту правових реформ в Україні у їх взаємопов'язаності із правовим порядком, а також виявлення потенціалу взаємопідсилення (синергії) цих правових феноменів у інтересах суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Правові реформи в Україні як складники масштабних, кардинальних трансформацій усіх сторін суспільного життя темпорально пов'язані з набуттям Україною незалежності, а спричинені тектонічними зрушеннями процесів переходу від радянської правової системи до права і правової системи, заснованих на загальноцивілізаційних засадах демократії, верховенства права і реальності та непорушності прав людини. Надзвичайно важливою проблемою тут бачиться те, що, попри важливість і суспільну затре-

буваність правових реформ в Україні, які здійснюються вже майже тридцять років, їх результати не задовольняють свідому частину соціуму. Більше того, гострота цього питання тільки зростає: українське суспільство дуже динамічно розвивається, підвищуються стандарти правового життя, а правова система залишається у стані пострадянської, різко дисонуючої з новими реаліями і викликами. Очевидно, що однією з причин такого розвитку подій стала відсутність концептуального бачення українським політикумом і владою сенсу, природи, глибин і значення правових реформ для розвою українського суспільства і розбудови держави на якісно нових засадах.

Цікаво, що навіть саме поняття «реформа», яке поширювалося доктринально, не сприяло здійсненню очікуваних суспільством кардинальних трансформацій. Так, у виданому на 10-му році Незалежності 4-томному Тлумачному словнику української мови поняття «реформа» визначається як перетворення, зміна, нововведення, що не знищує основ існуючої структури, а також політичне перетворення, що здійснюється без порушення основ існуючого ладу [1, с. 901]. Чи варто нагадувати, що тоталітарна, карально-примусова юридична (правовою її назвати не можна) система, яка дісталася Україні у спадок від СРСР, на «генетичному» (ідейно-концептуальному) рівні входила у гостре протиріччя із принципами і цінностями, які мали закладатися у підвалини української держави і права. І сам процес «реформ» нібито свідчить, що їх виконавці керувалися саме таким, «вегетаріанським», розумінням реформ, що «не порушують основ» існуючого ще за радянських часів юридичного устрою.

Одним із питань, які мають теоретико-методологічне значення для розгортання досліджень проблематики реформування правової сфери, є характеристика і дефініція самого поняття «правова реформа» та його відмежування від інших споріднених категорій. Передусім варто зазначити, що будь-які реформи у сучасних умовах, які здійснюються «зверху», через механізми державної влади, мають обов'язкову «правову компоненту». Для закріплення концепції, розроблення «зеленої карти», інституціонального та ресурсного забезпечення будь-якої загальнодержавної реформи має бути прийняте розгорнуте рішення, як правило, у формі законодавчого акту, що іманентно надає усій реформі правового характеру. Тому інколи це є підставою до віднесення будь-яких реформ, проектування яких отримало правову форму, до категорії правових. Проте очевидно, що економічні, соціальні, політичні, освітні, медичні реформи (порівняно з правовими) спрямовані на інші конкретні сфери суспільного життя (економіку, освіту, медицину та ін.), які мають бути трансформованими у тому числі і за допомогою правових засобів. Якщо екстраполювати на цю ситуацію поширену у юриспруденції категорію «предмет правового регулювання», то очевидно, що економічні, освітні, медичні та інші реформи відрізняються між собою саме тим, що кожна з них спрямовується на здійснення змін у «своєї» сфері суспільних відносин. А предметом правової реформи (тим, що підлягає перетворенню, зміні, удосконаленню), як зазначає Н.М. Пархоменко, є право [2, с. 45]. Така позиція цілком узгоджується з позиціями сучасної загально-теоретичної юриспруденції, хоча, як зауважує сама Н.М. Пархоменко, може викликати різні трактування через відмінності праворозуміння. Певні ризики тут є у тому, що у юридичному середовищі, причому не тільки серед практичних працівни-

ків, але й серед науково-педагогічних, все ще зберігаються рудименти позитивістського, легістського і навіть вузьконормативного праворозуміння. У суспільстві надзвичайно живучими залишаються патерналістські й етатистські позиції, які орієнтовані на широку роль держави у житті особи та силову, примусову модель влади, а також правовий нігілізм і цинізм. На жаль, загальносуспільна політико-правова свідомість українців поки ще не досягла того стану, коли громадяни вважають (за Б.О. Кістяківським) політичні і публічні права не суб'єктивним правом, а «природним виявом людської особистості на кшталт права ходити на прогулянку» [3, с. 541]. Тому надзвичайно важливим завданням правничої науки і системи підготовки юридичних кадрів є формування високого рівня професійної правової свідомості і правової культури, які ґрунтуються на принципах верховенства права, свободи, справедливості, формальної рівності і безумовного дотримання прав і свобод людини і результуються у професійно-юридичному мисленні, спроможному оперувати оціночним потенціалом сучасного праворозуміння.

Важливою ознакою правової реформи і, як зазначають дослідники, її метою є стабілізація суспільних відносин, конструктивне удосконалення правопорядку [2, с. 46]. З огляду на те, що це збігається з метою права, проблематику правових реформ необхідно аналізувати через призму правового порядку, щоб концепцію, стратегію і практику правових реформ конструювати у такий спосіб, аби досягати максимального позитивного синергетичного ефекту від взаємодії реформи і правового порядку.

Чи не єдиний приклад, коли метою правової реформи влада визначає правовий порядок, демонструє затверджена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. Цим документом встановлено, що метою судової реформи є «утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки» [4]. Звертають на себе увагу засади, на яких має ґрунтуватися бажаний правовий порядок, – висока правова культура, принцип верховенства права і захист прав людини, що закладає важливі стандарти правової реформи, які мають забезпечуватися у процесі перетворень у правовій сфері.

Потужний потенціал правотворення, яким володіють правові реформи і правовий порядок, має слугувати взаємопідсиленню, синергії цих феноменів у процесах життєдіяльності суспільства – з одного боку, правовий порядок має слугувати тим сприятливим суспільно-правовим тлом, на основі якого розгортаються і здійснюються правові реформи, які, з іншого боку, приводять до позитивних змін у правовому житті суспільства і у стані правового порядку. Зазначене дає підстави для висновку, що правові реформи і правовий порядок у правильному їх поєднанні володіють синергетичним потенціалом, який має використовуватися на користь суспільним інтересам.

Правовий порядок як ґрунтований на праві рівень (якість) життєдіяльності суспільства, звичайно ж, є не тільки просто позитивним суспільним фоном, але й певним правовим ресурсом, важливою запорукою успішності будь-яких реформ, особливо правових.

Правовий порядок – це свого роду інтегративний феномен правої реальності, що є завершальним етапом усіх юридичних форм і процесів, вбирає у себе всі упорядковуючі начала, які виходять із різноманітних правових явищ [5, с. 89], і, як констатує Ю.М. Оборотов, «виступає смисловим призначенням права, яке досягається забезпеченням стабільності людського буття» [6, с. 6].

Соціальне призначення правового порядку виявляється у тому, що він, з одного боку, є «подовженням» буття права у соціально-правовій практиці, у системі суспільно-правових відносин, які реально складаються у суспільстві. Тому з природи, призначення і потенціалу самого права випливають функції правового порядку, що постає як свого роду «ретранслятор» тих імпульсів, сигналів та енергетики, які «випромінює» право через його цінності, норми і приписи. Але ж цим соціальна роль і призначення правового порядку не вичерпуються. З іншого боку, правовий порядок як певна система «суспільно-нормативної правової енергії», зrealізованої у наявному правовому бутті (усталеної системи правозначущої поведінки, правових відносин, інформації, розповсюджених моделей і зразків правої свідомості), здатний спричиняти самостійний (зворотний, вторинний) вплив на суспільне життя і саме право. Така функціональність правового порядку є проявом його соціально-правового впливу на суспільне життя. Цей вплив характеризується певними шляхами, формами, способами, реалізацією принципів правового порядку у діяльності офіційних інституцій, а також нормативними, психологічними, і навіть ідеологічними чинниками. Можливо також зауважити, що ті чи інші функції по-різному проявляються на різних рівнях правового порядку – локальному, регіональному чи національному, і це необхідно враховувати в Україні, де самотність регіонів виявляє себе у різних особливостях ментальності населення, що вимагає виважених рішень.

Певний рівень правої впорядкованості є тим необхідним фоном, на якому тільки і може успішно розгортатися розвиток основних сфер суспільного буття [7, с. 260 – 261]. Це фундаментальне значення правового порядку утворює спектр його властивостей і ціннісних характеристик, які поєднуються між собою загальним спрямуванням: забезпечити цілісність і нормальний розвиток суспільства. Соціетальна, пов'язана із самими основами буття цивілізованого суспільства, природа правового порядку має ще одну важливу рису – здатність до самовідтворення, до «самопідтримання» силою усталеного рівня впорядкованості, до якого суспільство звикло. Відхилення від досягнутого суспільством реального правового порядку сприймається суспільною свідомістю як порушення звичного правового устрою життєдіяльності.

Соціально-нормативна визначеність правового порядку, на думку О.Ф. Скаун, означає, що він формується, утворюється взаємодією всієї сукупності правових відносин, правозначущої поведінки вже як нова правова матерія, певний правовий стан суспільної життєдіяльності, що іманентно характеризується впорядкованістю, безпечністю, передбачуваністю. Правовий порядок – це синтезований сукупною правовою активністю членів суспільства новий правовий продукт, який є інтегральним показником (як температура організму) правового здоров'я суспільного організму. У складній системі взаємозв'язків правового порядку і правових реформ правопорядок виступає важливим чинником підтримання вкрай необхідного для успіху

здійснюваних перетворень балансу між стабільністю і новациями у правовій сфері. На жаль, у сучасних умовах в Україні спостерігається здебільшого порушення цього балансу зміщенням у бік занадто повільної відмови від нормативів і цінностей, які давно вже стоять на заваді цивілізованого правового розвитку нашої країни.

Правові реформи в умовах нашої країни, яка дуже тяжко торує свій шлях цивілізованого розвитку, є певним чином недооціненими не тільки вітчизняним політикумом, але й доктринальною юриспруденцією. Потенціал ґрунтовно продуманих, добре організованих і забезпечених та неухильно здійснених правових реформ виходить далеко за межі тільки права, виявляючи себе у якісних трансформаціях правої свідомості і культури, розгортаючись і втілюючись у активності суб'єктів права у політиці, економіці та інших сферах життєдіяльності соціуму. Проте слід мати на увазі й обставину, яка яскраво виявляє себе у соціально-правовій реальності України: правові реформи, як і будь-яке явище, є амбівалентними за своєю природою, а тому можуть спричиняти як позитивний, так і негативний вплив на суспільне життя. Реформа, якщо вона відповідає соціальним запитам, є добре спланованою, організованою та ресурсно забезпеченою, а ще – здійсненою в оптимальному темпі, без зупинок і затягувань та за підтримки населення, має усі шанси бути успішною і досягти поставлених цілей.

На жаль, вітчизняні правові реформи жодного разу не були близькими не тільки до «ідеалу», але й до мінімально прийняттого для загальносуспільних інтересів рівня. До речі, не в останню чергу це спричинилося критичним станом злочинності і правопорушень і загалом правового порядку у суспільстві: прикладом можуть слугувати «лихі 90-ті» роки ХХ століття, коли країну захлинув «9-й вал» насильства й організованої злочинності, а зрощування з нею політикуму і влади у поєднанні з розгулом першої хвилі «первісного накопичення капіталу» унеможливили не тільки будь-які реальні правові реформи (які, до, речі, проголошувалися), але й скільки-небудь ефективні заходи щодо виправлення ситуації.

Об'єктивності заради необхідно зазначити, що конституційна реформа, яка у 1996 році ознаменувалася прийняттям Конституції України, загалом створила досить сприятливу нормативно-правову основу для поширення реформаторських проєктів на інші складники правої сфери (реформування урядування, судової влади, правоохоронної системи тощо). Проте жоден режим державної влади, який приходив на зміну один одному, не скористався цими можливостями, хоча декларацій зовсім не бракувало. А повернення 2010 року до президентсько-парламентської форми правління, здійснене на підставі рішення Конституційного Суду, було за своєю сутністю анти-реформою.

Як приклад успіхів на цьому фронті влада довгий час презентувала розпочате після Революції Гідності реформування правоохоронної системи. Ліквідація «радянської» міліції, створення нової поліції, перші враження від діяльності якої були позитивно сприйняті суспільством, не продовжилися іншими системними заходами, які б вели до перетворення Міністерства внутрішніх справ на правоохоронне багатопрофільне цивільне відомство європейського зразка. Тож тут реформа зупинилася менш ніж на півдорозі. Служба безпеки України, яка багато у чому зберегла свій тоталітарно-каральний характер, також чекає кардинального реформування вже від президента В. Зеленського. Глибоке занепокоєння громадськості виклика-

ють антиреформаторські спроби нівелювати інституційність нових правоохоронних органів – Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань.

Серед широких верств науковців і представників громадянського суспільства ствердилося переконання, що для ефективного керування соціально-економічними процесами у руслі загальносуспільних інтересів, динамічного розвитку економіки і підвищення добробуту населення в Україні давно назріла необхідність перетворення пострадянської системи державного управління, яка не відповідає потребам суспільства, на систему державного управління європейського зразка [8]. Серед пріоритетів реформи державного управління, на думку І. Коліушка та О. Заславського, мають бути організація та діяльність Кабінету Міністрів України і системи центральних органів виконавчої влади, державна служба та адміністративні послуги [9].

Ще одним напрямом правового реформування в Україні (чи не найдраматичнішого за своїми очікуваннями, перипетіями і наслідками) є реформа судової системи, правовий характер якої часто акцентує її назва «судово-правова реформа». Задекларована ще на перших роках Незалежності, ця реформа нині тупцює на місці, що стає величезною перешкодою розвитку економіки, забезпеченню верховенства права та захисту прав і свобод громадян, а також належного правового порядку у цій сфері. Чи не найкричущішою стала кризова ситуація, створена сумнозвісним рішенням Конституційного суду від 27 жовтня 2020 р., яким було визнано неконституційними низку положень антикорупційного законодавства. Ця ситуація привернула увагу влади, наукової спільноти і громадськості як така, що каталізує реальні реформи.

**Висновки.** Проблематика правових реформ в Україні є і буде актуальною: масштаби і глибина якісних перетворень у правовій царині вимагатимуть нових рефлексій, наукових і прикладних розробок. Успіхові правових реформ буде сприяти наукове осягнення синергетичних потенціалів взаємодії правової реформи та її складників (конституційної, законодавчої, судово-правової, реформи правоохоронної системи тощо) з такими правовими феноменами, як правовий порядок, правова система, правова культура тощо. Дослідження цієї проблематики у сучасних умовах стає важливим завданням вітчизняної юриспруденції.

#### *Література:*

1. Тлумачний словник української мови. У 4-х томах. Том 3. Київ: Видавництво «Аконт». 2000. 928 с.
2. Пархоменко Н.М. Сутність і зміст правової реформи: теоретичні аспекти. Правова держава. Випуск 29. С. 44–49.
3. Кистяковський Б.А. Філософія і соціологія права. СПб., 1998. 800 с.
4. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки. Затверджена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text>
5. Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1977. 408 с.

6. Оборотов Ю.Н. Аксиономативные начала правопорядка. *Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри: тези Міжнар. наук.-практ. конф.* Одеса: Фенікс. 2008. С. 5–7.
7. Крижанівський А.Ф. Правовий порядок в Україні: витоки, концептуальні засади, інфраструктура: монографія. Одеса: Фенікс, 2009. 504 с.
8. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text>
9. Коліушко І., Заславський О. Реформа державного управління в Україні. URL: [https://tpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/Fin\\_12](https://tpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/Fin_12).

#### **Krizhanovskiy A. Legal reforms and legal order in Ukraine: will the potential for synergy be exploited?**

**Summary.** The article is devoted to comprehension of the nature and content of legal reforms in Ukraine in their interrelation with the legal order, as well as to revealing the potential of mutual amplification (synergy) of these legal phenomena in the interests of society. In Ukrainian society, which is dynamically developing, standards of legal life are rising and the legal system remains in a post-Soviet state, sharply discordant with new realities and challenges, there is a rapidly growing public demand for reforms in the legal sphere (law-making, constitutionalism, public administration, judiciary, law enforcement, etc.). An important feature and goal of legal reforms should be the stabilisation of social relations, the constructive improvement of the legal order, and ultimately the achievement of a civilised quality of legal system functioning. The author argues that the problems of legal reforms must be analysed through the prism of the legal order, so that the concept, strategy and practice of legal reforms can be designed in a way that maximises the positive outcome of their implementation for society. Legal order as a law-based level (quality) of society's life activity, of course, is not only a favorable social and legal background, but also a certain legal resource, an important key to the success of any reforms, especially legal ones. Legal order as a new "legal product" synthesized by the cumulative legal activity of the members of society is an integral indicator of the "legal health" of the social organism. In the complex system of interconnections between the legal order and legal reforms, the legal order is an important factor in maintaining the balance between stability and innovation in the legal sphere, which is essential for the success of the ongoing reforms.

The powerful potential of lawmaking, which legal reforms and legal order have, should serve the mutual reinforcement, synergy of these phenomena in the processes of life of society. On the one hand, the legal order should serve as that favorable social-legal background, on the basis of which legal reforms are unfolded and implemented, which, on the other hand, lead to positive changes in the legal life of society and, consequently, in the state of legal order. This leads to the conclusion that legal reforms and the legal order, when properly combined, have a synergistic potential that should be used to the advantage of the public interest.

**Key words:** Legal reform, legal order, synergy of legal phenomena, judicial and legal reform, legislative reform, law enforcement reform.