

ДИСКУССИЯ О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ «ПРАВОВАЯ РЕФОРМА»

Дорская А.А.¹

АННОТАЦИЯ

Настоящая статья посвящена вопросам рассмотрения различных подходов к определению понятия «правовая реформа». В статье автором показано, что в зарубежной юридической литературе обсуждение термина «правовая реформа» активно проводилось в 1970-1980-е годов, что отразилось даже в названии законов и государственных органов. Автором предлагается результат изучения периодизации правовой реформы в Союзе Советских Социалистических Республик и Российской Советской Федеративной Социалистической Республике с конца 80-х годов XX века до сегодняшних дней. Автором показана официальная позиция тогдашней власти по отношению к цели и задачам правовой реформы в Российской Федерации, сформулированная в 1994 году, а также комплексный анализ правовой реформы в России, который был сделан в 2004 году Председателем Конституционного Суда Российской Федерации Зорькиным В.Д. В статье, автором проводится анализ двух основных подходов к определению понятия правовой реформы – придание правовой реформе исключительно законодательного характера или рассмотрение правовой реформы как изменения правовой системы страны, в целом, включая развитие правосознания населения. В статье автором показано значение социально-правового мониторинга для дальнейшего развития правовой реформы. В заключении автор делает вывод о том, что наиболее оптимальным представляется понимание правовой реформы как хронологически ограниченного процесса преобразования правовой системы страны, затрагивающего правотворчество, правовой массив, правопонимание, правоприменение, который предшествует или следует за реформированием политической, экономической или социальной сферы и имеет целью качественное улучшение жизни большинства членов общества.

Ключевые слова: правовая реформа, законодательная реформа, правовая система, правосознание, социально-правовой мониторинг, правовое регулирование, правоприменение, трансформация, развитие.

DISCUSSION ON THE CONTENT OF THE CONCEPT "LEGAL REFORM"

Alexandra A. Dorskaya¹

ABSTRACT

...

Key words: legal reform, legislative reform, legal system, sense of justice, social and legal monitoring, legal regulation, application of law, transformation, development.

Дорская А.А. Дискуссия о содержании понятия «правовая реформа»
Dorskaya A.A. Discussion On The Content Of The Concept "Legal Reform"

Несмотря на то, что в последние двадцать пять лет термин «правовая реформа» стал очень популярным, можно констатировать, что нередко он используется не вполне корректно. В частности, данное понятие очень часто выносится в заголовки сборников научных статей, посвящённых различным проблемам развития отдельных правовых институтов, отраслей права и т.д. [12].

Прежде чем говорить о правовой реформе, необходимо обратиться к этимологии слова «реформа» в широком смысле. В словаре С.И. Ожегова под реформой (от лат. *reformare* – преобразовывать) понимается осуществляемое государством преобразование, изменение, переустройство какой-либо сферы общественной или государственной жизни [9. С. 712].

Определения правовой реформы существуют разные. Как справедливо отметил В.Д. Зорькин, «строгое и общепринятое научное понимание правовой реформы нет» [2].

В зарубежной юридической литературе к концу 80 - началу 90-х гг. XX века, когда данной проблемой начали заниматься российские специалисты, сложилось несколько подходов. Например, в Законе 1975 г. о Комиссии по правовой реформе Ирландии было закреплено, что понятие «реформа», используемое в связи с правом или отраслью права, означает его [права] развитие, кодификацию (включая в частности его упрощение и модернизацию), а также пересмотр и обобщение статутного права [19].

В лекции Дариуса Велана правовая реформа рассматривалась как решение проблемы, которая появляется в связи с тем, что правовые институты и правовые методы устарели и утратили актуальность [21. С. 9].

Английский исследователь Джон Фаррар утверждал, что есть два значения термина «правовая реформа». Первое – широкое, которое охватывает различные случаи законотворчества судами и органами власти. Второе значение данного термина (которое появилось только в последние 150 лет) – это узкое значение, которое сводится к следующему: «свойственная судам тенденция совершенствовать существующее законодательство подстегивается вмешательством в этот процесс законодателей». Кроме того, правовая реформа «включает реформирование сути и формы права, а также институтов правовой системы» [20. С. 1].

В СССР понятие «правовая реформа» стало разрабатываться только с конца 80-х гг. XX века. Так, в

1989 г. с докладом «Правовая реформа и ее основные направления» выступил В.П. Малков [5. С. 11], который затем, в 1994-1999 гг. стал членом Научно-консультативного совета по правовой реформе при Президенте Российской Федерации.

В 1990 г. прочел лекцию «Правовая реформа в СССР в условиях перехода к рынку» [17] и опубликовал несколько статей [18] министр юстиции СССР В.Ф. Яковлев. Началось обсуждение правовой реформы юридической общественностью.

После распада Советского Союза официальная российская позиция о содержании понятия «правовая реформа» была озвучена 24 февраля 1994 г., когда Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, выступая в Федеральном Собрании Российской Федерации, определил принципы проведения правовой реформы в России: системность нового законодательства (принятие пакетов законодательных актов, исключение повторных актов и правовых пробелов и т.д.); правовая экономия (принятие меньшего числа нормативных актов, использование методов кодификации правовых актов и т.д.); единство правовой системы (установление четкой иерархии правовых актов как на федеральном уровне, так и в системе взаимоотношений с субъектами Федерации).

Б.Н. Ельцин также отметил, что «это проблема первостепенной важности, и ее необходимо решать совместными усилиями Президента, Федерального Собрания, Правительства, других органов государственной власти. В ближайшее время следует разработать и принять законы, устанавливающие четкие правила функционирования государственных органов, в первую очередь органов исполнительной власти. Они должны предусматривать действенные механизмы контроля и ответственности, позволяющие принимать правовые акты, реально выполнимые, а значит, не допускающие произвольного толкования, экономически проработанные, включающие конкретные санкции за их неисполнение. Среди них законы о Правительстве, о федеральных органах исполнительной власти, о нормативно-правовых актах, о федеральной государственной службе, об основах организации представительных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, о статусе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

На федеральном, региональном и муниципальном уровнях необходимо провести ревизию нормативных актов с целью кардинального уменьшения сферы

Дорская А.А. Дискуссия о содержании понятия «правовая реформа»
Dorskaya A.A. Discussion On The Content Of The Concept "Legal Reform"

действия так называемого разрешительного принципа и замены его уведомительным.

В практической деятельности органов исполнительной власти контрольные функции и персональная ответственность должностных лиц на неисполнение правовых актов должны получить приоритетное значение. Оценку работы государственных органов и должностных лиц необходимо проводить не только по результатам их управленческого воздействия на ситуацию, но и, в первую очередь, по уровню исполнения правовых актов, решений вышестоящих органов, принятых в пределах их компетенции». Среди приоритетов правовой реформы Президент Российской Федерации выделил:

«- создание эффективных правовых механизмов, гарантирующих права и свободы человека и гражданина. Сегодня наиболее актуальны в этой сфере Жилищный кодекс, Кодекс законов о труде, Закон о публичных мероприятиях, изменения в Законе о защите прав потребителей, законы о государственном социальном страховании, о прожиточном минимуме, о разрешении коллективных трудовых споров;

- развитие правовых основ рыночной экономики (принятие в первую очередь нового Гражданского кодекса);

- совершенствование процессуального, уголовного, административного и других отраслей законодательства, направленное на обеспечение прав личности и общества, их защиту от организованной преступности, коррупции, иных криминальных проявлений.

Особого внимания требуют те отрасли права, которые только начинают развиваться или пока отсутствуют. Это банковское право, вексельное право, налоговое право, право корпоративного управления, информационное право, компьютерное право и т.д.». Такой «законодательный» характер правовой реформы в России был воспринят и рядом учёных. Так, например, Т.Ю. Ильченко отмечает, что «правовая реформа – прежде всего нововведения в правовом регулировании, обусловленные новыми общественными потребностями, глубокое совершенствование законодательства, направленного на создание качественно новых общественных отношений. Она представляет собой процесс, который развивается в пределах определённого отрезка времени, проходя ряд этапов» [4. С. 12].

Однако такой подход не вполне устраивал большинство юристов. Даже если говорить только о грамматическом толковании термина «правовая ре-

форма», он гораздо шире, чем «законодательная реформа».

Кроме того, как отмечает И.Л. Честнов, «на первый взгляд кажется очевидным, что методы языкового анализа уместны для анализа права. Это связано с тем, что нормативность права внешне выражается в знаковой форме, и поэтому лингвистика может помочь юристу в вопросах совершенствования законодательства и толкования законов при правоприменении. Однако возможно и более широкое использование методов семиотического анализа права, включающее конструирование и реализацию права. Это связано с расширительной интерпретацией текста как последовательности знаков и знаковости как содержания социальности» [15. С. 67].

Такой подход позволил исследователям иначе взглянуть на определение правовой реформы. Например, Д.А. Пашенцев считает, что «правовая реформа должна пониматься только в широком смысле. Она предполагает не изменение законодательства, пусть даже имеющее принципиальный характер, а изменение права, перевод правовой системы в новое качественное состояние, а это, в свою очередь, означает изменение правосознания субъекта права. Если мы примем новый закон, но не изменим при этом менталитет правоприменителей, ни о какой правовой реформе не может быть и речи. Все останется по-старому» [10. С. 13-14].

Комплексное понимание правовой реформы было продемонстрировано Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным в знаменитых «Тезисах о правовой реформе в России» [3. С. 5-10].

Он отметил, что «строгого и общепринятого научно-юридического понятия правовой реформы нет. Хотя попыток дать такое определение было немало... Правовая реформа - это создание системных предпосылок, для того чтобы Россия наконец "взяла правовой барьер", т.е. полностью состоялась как правовое и одновременно справедливое государство... Если не форсировать в стране правовую реформу, то и все остальные реформы, прежде всего создание правовой, конституционной экономики, с очень большой долей вероятности начнут буксовать. И очень скоро.

Развитие реформ в России за прошедшие 10 лет после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года говорит о том, что мы сможем преодолеть отставание от ведущих стран мира, только используя право как серьёзный ресурс развития России, встраи-

Дорская А.А. Дискуссия о содержании понятия «правовая реформа»
Dorskaya A.A. Discussion On The Content Of The Concept "Legal Reform"

ваясь в общемировые стандарты правового поведения.

Правовую реформу не зря называют детонатором всего реформаторского процесса, включая реформирование экономики.

Рыночная экономика не может быть создана без правовых гарантий стабильности собственности и предсказуемости предпринимательской активности, с одной стороны, и эффективного разумного правового регулирования экономических процессов - с другой.

Правовая реформа должна рассматриваться как составная часть всего реформаторского процесса в стране, поскольку она имеет важное значение для стимулирования и легализации всестороннего развития, а также для поддержания равновесия в государстве и обществе. Она является инструментом проведения необходимых реформ и примирения противоположающихся сторон, обновления и поддержания экономики и развития гражданского общества.

Недооценка правовых ценностей, и в первую очередь конституционных, может завести в тупик и существенно замедлить самые прогрессивные реформаторские процессы.

По сути дела, в истории России государство никогда не выдвигало концепции или программы правовой реформы. Все, что делалось в разные исторические периоды, сводилось в основном к судебной реформе, которая хотя и является сердцевинной реформы правовой, но не охватывает ее сторон, связанных с регулированием социальной, экологической и политической жизни.

В.Д. Зорькин выделил три основные задачи и одновременно направления правовой реформы:

- 1) правовая трансформация российского общества;
- 2) трансформация и стабилизация системы права;
- 3) реализация жесткой и устойчивой системы правоприменения, гарантирующей доступ граждан к правосудию и обеспечению своих прав и свобод.

Таким образом, одним из главных критериев правовой реформы может быть изменение правовой системы страны. К примеру, С.И. Носов считает, что «правовая реформа – комплекс целенаправленных преобразований, в результате которых праву и правовой системе придаются новые существенные качества, либо прежняя правовая система постепенно заменяется новой» [8. С. 5]. С ним, в целом, соглашается О.А. Пучков, рассматривающий правовую реформу как «длющийся процесс, для которого харак-

терен переход правовой системы в новое состояние, осуществляемое при помощи нововведений (в правовом регулировании, в юридической нормативной базе, в применении права и т.д.)» [11. С. 140].

Р.А. Рябцев в своём диссертационном исследовании за основу взял другой критерий - изменение правосознания. Он понимает под правовой реформой «системное, целенаправленное изменение законодательства, так и правосознания, осуществляемое государством посредством правотворчества, учитывающего состояние правосознания граждан и предусматривающего перспективы реализации создаваемых правовых норм, и через содержащую элементы положительное правосознания государственную идеологию, являющуюся основой создания механизмов правового воспитания граждан, что позволяет сформировать новое правовое сознание» [13. С. 9].

Таким образом, большинство исследователей сегодня признают, что правовая реформа не сводится к реформе законодательства, это более глобальное явление, оказывающее воздействие на всё правовое поле и действующих в нём участников.

С данным подходом согласны и зарубежные специалисты. В частности, хотелось бы обратиться к учебному пособию Ибрагима Шитаха, который в 1998 г. являлся Генеральным секретарём Международного центра по урегулированию инвестиционных споров, а также вице-президентом и генеральным советником Всемирного банка и писал о том, что «успешная правовая реформа не должна сводиться к пересмотру существующих норм и принятию новых законов или подзаконных актов... Если проведение реформы сводится к принятию “хороших” законов, это может привести к усилению тенденции неисполнимости законов, особенно, если орган, отвечающий за применение законов и за исполнение судебных решений, не обладает достаточной компетенцией или коррумпирован» [16. С. 28].

Многие российские учёные поддерживают данную точку зрения. «Право – это всё-таки органическое целое, – пишет В.Б. Пастухов, – и оно помимо законодательства, на котором обычно делается упор, включает в себя массу других элементов: правовую идеологию, правовые ценности, систему правоприменения, правовое образование и многое, многое другое» [12. С. 37].

Безусловно, что одной из задач правовой реформы в Российской Федерации являлось становление гражданского общества, и современные исследовате-

Дорская А.А. Дискуссия о содержании понятия «правовая реформа»
Dorskaya A.A. Discussion On The Content Of The Concept "Legal Reform"

ли уже констатируют несомненные успехи в данной сфере [1. С. 6].

Наибольших результатов, судя по всему, можно добиться, если вектор развития направлен в сторону построения «подлинно правового и одновременно социального государства» [7. С. 96]. При этом будет ли государство правовым и социальным зависит не только от законодателей, органов власти, но и от каждого члена общества. Так, А.В. Малько и А.Ю. Саломатин ещё в 2007 г. писали о том, что на современном этапе в России необходим не просто правовой, а социально-правовой мониторинг. «Могут возразить, – отмечали авторы, – что такая многоступенчатая процедура слишком громоздка и не нужна. Мол, общественность не компетентна в таких вопросах права и с ней не следует советоваться по сложным проблемам правовой политики. Однако следует помнить, что игнорирование общественного мнения – это весьма недальновидная позиция, которая может усугубить и без того существующий в российском обществе правовой идеализм и правовой нигилизм» [6. С. 74].

Таким образом, понятие «правовая реформа» на современном этапе является дискуссионным и можно выделить несколько подходов к его определению. Наиболее оптимальным представляется понимание правовой реформы как хронологически ограниченно-го процесса преобразования правовой системы страны, затрагивающего правотворчество, правовой массив, правопонимание, правоприменение, который предшествует или следует за реформированием политической, экономической или социальной сферы и имеет целью качественное улучшение жизни большинства членов общества.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Галушкин А.А., Сангаджиев Б.В. К вопросу об участии адвоката в уголовном процессе в Российской Федерации на современном этапе: практика и проблематика // Правовая инициатива. 2013. № 11.
- [2] Зорькин В.Д. Освободительные реформы и правовая модернизация России. Доклад на научно-практической конференции «Великие реформы и модернизация России» (Санкт-Петербург, 3 марта 2011 г.) // URL: http://www.isknaisk.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2817&Itemid=1
- [3] Зорькин В.Д. Тезисы о правовой реформе в

России // Законодательство и экономика. 2004. № 2.

[4] Ильченко Т.Ю. Этапы правовой реформы в России // Современное право. 2013. № 2.

[5] Малков В.П. Правовая реформа и ее основные направления: Доклад, 23-24 января 1989 г. Казань: Издательство Казанского университета. 1990.

[6] Малько А.В., Саломатин А.Ю. Социально-правовой мониторинг как инструмент продвижения российской правовой реформы // Бизнес в законе. 2007. № 3.

[7] Морозов В.М. Правовая реформа как фактор становления российской государственности // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 4.

[8] Носов С.И. Правовая реформа в Российской Федерации. Лекция. М.: Издательство РАГС. 2009.

[9] Ожегов С.И. Словарь русского языка в 4-х тт. / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык. 1987. Т.3.

[10] Пашенцев Д.А. Современные подходы к понятию «правовая реформа» // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: Материалы ежегодной Всероссийской научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского, 24 апреля 2014 года. М.: МГПУ, Издательство ЦОЗ, 2014.

[11] Пучков О.А. Методологические аспекты правовой реформы в России // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2012. Выпуск 4.

[12] Развитие правовой реформы в России. Материалы конференции. М.: Институт права и публичной политики. 2003.

[13] Рябцев Р.А. Современная правовая реформа в России и правосудие (теоретико-правовые проблемы изменения правосознания граждан). Автореферат диссертации ... к.ю.н. Ростов-на-Дону. 2005.

[14] Тенденции развития правовой реформы и перспективы совершенствования законодательства Российской Федерации. Всероссийская научно-практическая конференция. СПб.: ЛГОУ им. А.С. Пушкина. 2003.

[15] Честнов И.Л. Критический дискурс-анализ как метод постклассической теории права // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: юридические науки. 2014. Т.1. № 13.

[16] Шитаха И. Правовая реформа. Теория и

Дорская А.А. Дискуссия о содержании понятия «правовая реформа»
Dorskaya A.A. Discussion On The Content Of The Concept "Legal Reform"

практика. Учебное пособие / Пер. с англ. под ред. Н.Г. Дорониной. М.: Белые альвы. 1998.

[17] Яковлев В.Ф. Правовая реформа в СССР в условиях перехода к рынку: (Стенограмма лекции). М.: Правление Всесоюзного общества «Знание». Консультационный центр. 1991.

[18] Яковлев В.Ф. Правовая реформа: тенденции и перспективы // Советское государство и право. 1990. № 4.

[19] Ireland's Law Reform Commission Act 1975 (No.3 of 1975) // <http://www.irishstatutebook.ie/1975/en/act/pub/0003/index.html>.

[20] Farrar J. Law Reform and the Law Commission. London: Sweet & Maxwell. 1974.

[21] Whelan D. The Comparative Method and Law Reform. University College Dublin. 1988.

REFERENCES

[1] Galushkin A.A., Sangadzhiev B.V. To The Question Of Lawyer Participation In The Criminal Trial In The Russian Federation At The Present Stage: Practice And Perspective // Pravovaya Iniciativa. 2013. No. 11.

[2] Zorkin V.D. Liberating Reforms And Legal Modernization Of Russia. Report At The Scientific And Practical Conference "Great Reforms And Modernization Of Russia" (St. Petersburg, On March 3, 2011) // URL: http://www.isknaisk.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2817&Itemid=1

[3] Zorkin V.D. Theses On Legal Reform In Russia // Zakonodatelstvo I Ekonomika. 2004. No. 2.

[4] Ilchenko T.U. Stages Of Legal Reform In Russia // Sovremennoe Pravo. 2013. No. 2.

[5] Malkov V.P. Legal Reform And Its Main Directions: Report, On January 23-24, 1989 In Kazan: Publishing House Of The Kazan University. 1990.

[6] Malko A.V., Salomatin A.U. Social And Legal Monitoring As An Instrument Of The Russian Legal Reform Advance // Biznes V Zakone. 2007. No. 3.

[7] Morozov V.M. Legal Reform As A Factor Of The Russian Statehood Formation // Bulletin Of The Vladimir Legal Institute. 2008. No. 4.

[8] Nosov S.I. Legal Reform In The Russian Federation. Lecture. Moscow, RAGS Publishing House. 2009.

[9] Ozhegov S.I. Dictionary Of Russian Language in 4 Volumes / Under The Edition of N.U. Shvedovoy. Moscow, Russkiy Yazyk. 1987. V.3.

[10] Pashencev D.A. Modern Approaches To The Concept Of "Legal Reform" // Rights And Freedoms Of Person And Citizen: Theoretical Aspects And Legal Practice: Materials Of The Annual All-Russian Scientific Conference To The Memory Of The Professor F.M. Rudinskogo, April 24, 2014. Moscow, MGPU, Publishing house COZ, 2014.

[11] Puchkov O.A. Methodological Aspects Of The Legal Reform In Russia // Bulletin Of The Udmurt University. Series: Economy And Right. 2012. Release 4.

[12] Development of legal reform in Russia. Materials of Conference. Moscow, Institute Of Law And Public Policy. 2003.

[13] Ryabcev R.A. Modern Legal Reform In Russia And Justice (Theory Legal Problems Of The Sense Of Justice Of Citizens Change). Abstract Of Thesis ... Rostov-on-Don. 2005.

[14] Tendencies Of The Legal Reform Development And Prospect Of Legislation Of The Russian Federation Improvement. All-Russia Scientific And Practical Conference. SPb.: LGOU im. A.S. Pushkina. 2003.

[15] Chestnov I.L. Critical Discourse Analysis As A Method Of The Post-Classical Theory Of Law // Bulletin Of The Moscow City Pedagogical University. Series: Jurisprudence. 2014. V.1. No. 13.

[16] Shitaxa I. Legal reform. Theory And Practice. The Manual / Translation For English Under The Editorship Of N.G. Doroninoy. Moscow, Belye alvy. 1998.

[17] Yakovlev V.F. Legal Reform In The USSR In The Conditions Of The Market Transition: (Lecture). Moscow, Board of All-Union Society "Znaniye". Consulting Center. 1991.

[18] Yakovlev V.F. Legal Reform: Tendencies And Prospects // Sovetskoe Gosudarstvo I Pravo. 1990. No. 4.

[19] Ireland's Law Reform Commission Act 1975 (No.3 of 1975) // <http://www.irishstatutebook.ie/1975/en/act/pub/0003/index.html>.

[20] Farrar J. Law Reform and the Law Commission. London: Sweet & Maxwell. 1974.

[21] Whelan D. The Comparative Method and Law Reform. University College Dublin. 1988.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Дорская А.А. Дискуссия о содержании понятия «правовая реформа»
Dorskaya A.A. Discussion On The Content Of The Concept "Legal Reform"

1. **Дорская Александра Андреевна** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена [adorskaya@yandex.ru]

AUTHOR INFORMATION

1. **Alexandra A. Dorskaya** – Doctor of Laws, Professor, Head of the Department of International Law at the Herzen State Pedagogical University of Russia [adorskaya@yandex.ru]