

Уніфікація як спосіб

удосконалення законодавства



Н. О. Невмержицька

аспірант кафедри теорії та історії держави та права Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

У статті розкриваються поняття і суть процесу уніфікації як одного із способів удосконалення законодавства. Висвітлено актуальність та всі сторони цього процесу, а також сучасний стан законодавчого регулювання суспільних відносин в країні.

Ключові слова: уніфікація, право, законодавство, упорядкування, стандартизація.

В статье раскрываются понятие и сущность процесса унификации как одного из способов совершенствования законодательства. Освещена актуальность и все стороны данного процесса, а также современное состояние законодательного регулирования общественных отношений в стране.

Ключевые слова: унификация, право, законодательство, упорядочения, стандартизация.

The article deals with the concept and essence of the process of unification as a way of improving the legislation. The urgency and all aspects of the process, and the current state of the legal regulation of social relations in the country.

Keywords: unification, law, legislation, streamlining, standardization.

Законодавство як сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів охоплює більшість сфер життєдіяльності людини. Динамізм політичних, економічних та соціальних суспільних відносин об'єктивно зумовлює необхідність постійних змін чинного законодавства. Діяльність щодо зміни якісного стану існуючого законодавства (якості його змісту та форми) охоплює як створення нових нормативно-правових актів, так і покращення або усунення недоліків уже в існуючих.

Внесення будь-яких змін у чинне законодавство пов'язане з процесом вироблення певних нормативно-правових актів, з одного боку – це свідомі, цілеспрямовані зміни, покращення законодавства, а з іншого – такі зміни в ньому, що мають регресивний характер. При внесенні змін до існуючого законодавства з різних об'єктивних та суб'єктивних причин (зокрема, динамізм суспільних відносин, недостатній теоретичний та практичний рівень дослідження відповідного питання правотворцем, неналежний рівень правотворчої техніки тощо) можуть виникати різні суперечності, прогалини, неоднозначності, неточності у правовому регулюванні відповідних суспільних відносин [9, с. 42]. Аналізуючи українське законодавство, формування якого відбувається як хаотичне накопичення нормативно-правових актів, можна знайти багато прикладів, коли прийняття нових нормативно-правових актів супроводжується певними регресивними змінами чинного законодавства.

З розвитком української державності зростає і актуальність уніфікації її законодавства. В перші роки незалежності України, в умовах суттєвої перебудови правової системи, коли скасовувалися або змінювалися цілі правові інститути, коли, по суті, створювалася якісно нова суспільно-економічна формація, яка, при-

родно, вимагала нового правового регулювання, уніфікації законодавства приділялося дещо менше уваги. Тому нині, коли вже накопичено величезний за обсягом правовий матеріал, значна кількість нормативно-правових актів мають суперечності, неузгодженості, помилки, прогалини або взагалі не діють внаслідок застарілості, актуальність уніфікації законодавства не викликає сумніву. Насамперед виникає необхідність у впорядкуванні всього комплексу чинних нормативно-правових актів, укрупнення та приведення їх до певної науково обгрунтованої системи. І тому це питання належить до фундаментальних проблем теорії та практики.

Інтенсивний розвиток суспільних відносин в Україні зумовлює необхідність оптимізації процесу реформування національного законодавства, спрямованого на забезпечення реалізації проголошених принципів правової держави та громадського суспільства. [5, с. 148].

Метою нашої статті є дослідження процесу уніфікації як одного зі способів удосконалення законодавства України. Слід охарактеризувати всі сторони цього процесу, оскільки успішне вирішення соціально-економічних, політичних та інших проблем суспільства значною мірою залежить від правильного законодавчого регулювання.

До вчених, що досліджують цю проблематику, слід віднести Л. Луць, Н. Оніщенко, В. Опришка, Ю. Тихомирова, Ю. Шемшученка, С. Бобровник, О. Богінич та ін.

Розвиток українського суспільства вимагає концентрації уваги законотворця на необхідності своєчасного вдосконалення вітчизняної правової бази з урахуванням змін, що відбуваються в державі [4, с. 4].

Становлення і розвиток державності будь-якої країни нерозривно пов'язані з формуванням такого законодавства, яке б відповідало існуючим реаліям суспіль-

ного життя, що, в свою чергу, є необхідною умовою нормальної життєдіяльності будь-якого цивілізованого суспільства та держави. [6, с. 14].

Серед одних з найефективніших способів формування такого законодавства важливе місце належить уніфікації, оскільки вона дозволяє усунути дублювання норм, заповнити прогалини в законодавстві та досягти визначеності й передбачення результатів як у нормотворчості, так і в регулюванні спірних питань.

У науковому і практичному відношенні законодавство є формою права, тобто засобом існування, вираження та організації його норм у цілісну, внутрішньопогоджену систему. В цьому полягає головне призначення законодавства, і значною мірою завдяки йому стають можливими гарантоване державою функціонування права як соціального інституту і культурної цінності суспільства, а також виділення правових норм із систем інших елементів нормативного регулювання. Водночас у зміст терміна «законодавство» у правознавстві вкладаються не завжди однакові за формою, рівні за юридичною силою нормативно-правові акти державних органів і громадських організацій [7, с. 5]. Так, в одних випадках склад законодавства обмежується лише законами і постановами державної влади, в других – до законодавства, крім актів вказаних державних органів, включають і нормативні акти вищих виконавчих органів державної влади; в третіх – законодавство розглядається як система всіх нормативно-правових актів України, а ще в інших випадках – законодавство всієї правової системи.

Зміни, що постійно відбуваються в будь-якому суспільстві й зумовлені його об'єктивним розвитком, вимагають вчасного реагування органів державної влади на впорядкування чинної в державі системи законів і підзаконних нормативно-правових актів [1, с. 10].

Сучасне українське суспільство характеризується багатьма різними протиріччями, серед яких спостерігається прийняття значної кількості нормативно-правових актів. Уніфікація є одним із найкращих способів упорядкування законодавства та колізій у ньому, оскільки має на меті досягнення подвійного ефекту: зовнішнього, а саме впорядкування правового матеріалу за певною науково обґрунтованою системою, розміщення його за визначеними частинами, розділами тощо з урахуванням міжнародних договорів, згода на ратифікацію яких надана ВРУ (це значною мірою забезпечує виконання вимог законності при реалізації права, підвищує оперативність та якість пошуку необхідних нормативно-правових актів, обумовлює правильність і глибину тлумачення дійсного сенсу норм права); та внутрішнього, тобто досягнення внутрішньої єдності правових норм, усунення колізій, суперечностей, прогалин у правовому регулюванні.

Нормативно-правові акти видаються різними органами, мають різну юридичну силу і не завжди збігаються за часовим розміром. Нерідко між ними виникають суперечності, а збільшення кількості нормативних матеріалів ускладнює їх використання [2, с. 58].

У галузі теорії права уніфікації законодавства необґрунтовано приділяється недостатньо уваги, хоча необхідність її загальнотеоретичного аналізу очевидна. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що становлення української держави як єдиного утворення вимагає уніфікованого підходу до загальних цілей і завдань правового регулювання суспільних відносин, до упорядкування роз'єданого нормативного матеріалу різних галузей законодавства, погодженості правової системи в корінних питаннях соціально-економічного, політичного та правового розвитку.

Одним з основних показників ефективності законотворчого процесу є стан чин-

ного законодавства. Відсутність довгострокових, скоординованих планів розвитку законодавства призводить до певних недоліків у вигляді розрізаних, неузгоджених, суперечливих правових норм, що складають правовий масив держави. Іноді простежується відсутність державного інтересу, який має пронизувати всю систему законодавства. Окрім відсутності скоординованого на перспективу плану законодавчих робіт, існує більш глибока причина – відсутність багаторічного стратегічного плану соціально-економічного розвитку країни.

Для того, щоб уніфікація законодавства була ефективною, необхідно дотримуватися певного порядку цього непростого процесу. Першим кроком на шляху до цього повинна стати, звичайно, підготовча робота, яка передусім включає в себе створення робочої кваліфікаційної групи, що добре обізнана з нормативно-правовими актами, які регулюють ту чи іншу сферу суспільства як в Україні, так і в нормативних актах міжнародного Співтовариства, а також договорів, згода на ратифікацію яких надана Верховною Радою України. Робоча група розпочинає свою роботу з детального вивчення всіх нормативних актів, які стосуються якогось певного кола суспільних відносин. Наступною стадією в уніфікації має стати аналіз всіх вивчених нормативно-правових актів, виявлення всіх неточностей, колізій, розбіжностей у врегулюванні однакових суспільних відносин та їх систематизація. На підставі отриманої систематизації необхідно виправити в нормативних актах всі неузгодженості у врегулюванні однакових відносин, а при можливості об'єднати всі нормативно-правові акти та прийняти новий один уніфікований нормативно-правовий акт, з імплементацією всіх відповідних міжнародних норм, які регулюють дану сферу суспільних відносин, що і є завершальною стадією в уніфікації законодавства.

Уніфікація здатна переміщувати у внутрішні прошарки законодавства і набувати розвитку всередині окремих структурних елементів, тобто змінювати рівень і сферу впливу. Звідси і деяка своєрідність шляхів здійснення уніфікації. Найпростіший з них передбачає вироблення генеральних розпоряджень, які враховують специфіку кількох різнорідних суспільних відносин. Такі положення, як правило, мають міжгалузевий характер і акумулюють у собі загальні принципи регламентації подібних явищ у різних галузях законодавства. Інший шлях уніфікації лежить у площині інституціональних перетворень. Він охоплює сферу дії одного чи кількох правових інститутів певної галузі, які прагнуть усунути розбіжності законодавчого врегулювання таких відносин і, врешті-решт, виробити загальні правила такого врегулювання при збереженні самостійності кожного з них [3, с. 229].

У зв'язку з тим, що процес уніфікації відбувається в усій правовій системі, саме цей процес надає можливість українському законодавству розвиватися відповідно до забезпечення прав людини у напрямі міжнародного співробітництва, а також забезпечення існування демократичного середовища в державі. Дійсно, оскільки уніфікація приводить до схожості законодавства різних країн, допомагає імплементації міжнародних норм у внутрішнє законодавство держави, то вона має всі шанси досягнути цієї мети.

Законодавство – це обличчя суспільства, його здобутки, показник рівня культури, цивілізованості, інтелектуального заряду. Від того, яким чином воно буде впорядковане і приведене у чітку систему, залежить ефективність його реалізації всіма суб'єктами суспільних відносин. Законодавство як інструмент соціального розвитку у нашому суспільстві повинно виконувати свої функції так, щоб не обмежуватися лише «однобічною» – приписуючою

чи заборонюючою дією. Право у нашому суспільстві має стати засобом законодавчого закріплення таких юридичних норм, у межах яких стимулюватимуться самостійні, відносно вільні акти законслухняної поведінки. У поєднанні взаємодії самостійних дій з чіткими, але достатньо рухомими вимогами норм закону і може бути досягнута максимальна соціальна ефективність законодавства [10, с. 503].

Потреба вдосконалення вітчизняного законодавства міститься у низці площин. По-перше, це суто проблема вад законодавства, а саме його неспроможність досягнути поставлених цілей через недосконалість власних положень та механізмів реалізації. Якщо законодавство або окремих закон не досягають бажаної поставленої на момент схвалення мети, вони є неефективними або з власних причин, або з причин неспроможності її виконання за допомогою інших актів. Це свідчить про недосконалість положень власне цього акта, або процесуальних актів, що покликані запроваджувати положення першого. Отже, загальні недоліки законодавства, або його окремих актів мають досліджуватися під призмою виявлення причин та вад, які унеможливають правильне планове застосування такого акта [4, с. 6].

По-друге, вітчизняне законодавство потребує внутрішньої гармонізації. Тезаурус законодавства має бути універсальним, а саме загальним та обов'язковим для всіх актів. Недопустиме розходження термінологічного ряду у законах неминуче призводитиме до колізійних помилок: неоднакового тлумачення однопорядкових термінів або навпаки – тотожного розуміння термінів, що різні за смыслом. Сучасна вітчизняна практика застосування законодавства постійно переконується у необхідності вжиття певних заходів з внутрішньої гармонізації законодавства саме за результатами можливості застосування того чи іншого положення зако-

нодавства через незрозумілість тлумачення певних понять. По-третє, важливу роль у напрямках вдосконалення законодавства відіграє векторність політичного забарвлення законотворця [4, с. 6-7].

Четвертою з основних причин актуалізації потреби у вдосконаленні законодавства є необхідність перегляду чинного законодавства з урахуванням трансформації суспільних відносин, пов'язаної з глобалізаційними, геополітичними і геокономічними перетвореннями, розвитком інформаційного суспільства та євроінтеграційним курсом України. Сучасний об'єктивний стан трансформації системи суспільних цінностей потребує державницького усвідомлення і перегляду концептуальних положень законодавства, актуалізації основоположних принципів права у ньому з урахуванням необхідності піднесення загальнолюдських цінностей, прав людини, ролі держави, політики, соціуму та ЗМІ у формуванні свідомого сприйняття і розуміння населенням держави цінності правових норм у контексті ролі України у світі [4, с. 7].

В широкому значенні уніфікація національних законодавств – це приведення національних актів у таке співвідношення із правовими актами правової системи, за якого норми національних актів ідентичні (повністю збігаються) з правоустановляючими нормами та положеннями правових актів у всій без винятку правовій системі.

Потреба в уніфікації виникає тоді, коли будь-які дії, неузгодженості, розбіжності і т. д. починають багатократно повторюватись. Вона зумовлена ускладненням суспільного життя і розвитком суспільних відносин, а також стосується як правотворчості, так і правозастосування. Необхідність уніфікації у праві виникає при впорядкуванні законодавства, приведенні його у відповідність з міжнародними договорами, а також формуванні єди-

ної правової системи союзних держав, які утворюють різні міждержавні об'єднання. Крім того, вона зумовлена потребою вдосконалення законодавства, звільнення від застарілих актів і суперечливих норм та усунення правових прогалин. Разом з тим його впорядкованість повинна сприяти найбільш ефективному користуванню законодавчими актами, підвищенню рівня правового виховання, юридичній культурі населення тощо.

Право в силу своєї природи відіграє уніфіковану роль в суспільстві, оскільки встановлює єдині правила поведінки або заборони. Ефективність закону безпосередньо залежить від рівня уніфікації, яка в свою чергу, забезпечує його чіткість, суворість і логічність [2, с. 59].

Уніфікація призначена не тільки для впорядкування, стандартизації різних сфер суспільного життя, а й покликана вдосконалювати нормативні тексти шляхом використання й упорядкування вживаної в них термінології.

Удосконалення законодавства, зміна його якісного та кількісного стану можлива лише в межах правотворчого процесу. Всі зазначені форми розвитку законодавства спрямовані на підтримку його стану (змісту та форми), мають правотворчу природу. Водночас для розвитку законодавства важлива й наявність інших складових, що є передумовами його розвитку. До передумов розвитку законодавства слід віднести насамперед уніфікацію національних законодавств, яка має на меті приведення національних актів у таке співвідношення, за якого норми національних актів ідентичні (цілковито збігаються) з правоустановлюючими нормами та положеннями правових актів усієї правової системи.

Уніфікація сприяє синхронній дії всіх структурних елементів системи законодавства, зміцнює їх взаємозумовленість. Монолітність законодавства є юридичною

основою уніфікації, потреба в якій залежить від інтенсивності накопичення нормативного матеріалу. Уніфікацію не повинна «бентежити» специфіка суспільних відносин, диференційований підхід до їх регламентації. Наявність у цих відносинах спільних властивостей і меж, їх системна єдність одночасно припускають цілісне, уніфіковане врегулювання [3, с. 228].

Уніфікація зменшує обсяг нормативного матеріалу, виключає його дублювання та полегшує на практиці застосування правових приписів. Значення уніфікації визначається її можливістю акумулювати однотипні приписи та створювати юридичні акти, що спрощують законодавство, роблять його доступним та єдиним. За допомогою уніфікації долається неузгодженість структури механізму правового впливу, усувається його перенасиченість, ліквідується неузгодженість приписів [8, с. 30].

Головними методами уніфікації у праві є, зокрема, систематизація національного законодавства, імплементація норм міжнародного права у національне законодавство та адаптація останнього до відповідних міжнародних стандартів. Способи імплементації уніфікованого законодавства визначаються кожною державою-членом окремо, виходячи з її правової системи та інститутів.

Як правило, погано піддаються уніфікації правові акти, пов'язані з регулюванням специфічно відокремлених суспільних відносин, що відображають індивідуальні можливості різних суб'єктів права (трудові відносини, відносини в галузі авторського права тощо). Труднощі уніфікації можуть мати й суто юридичний характер. Різноманітність правової матерії настільки велика, що вона не завжди піддається об'єднанню, хоча практична потреба в цьому очевидна. Може бути недосконалою і техніка уніфікації певної галузі законодавства, пов'язана з відсутністю доско-

наліх правил здійснення подібних операцій [3, с. 230].

Особливе значення уніфікація має для систематизації, оскільки саме вона надає можливість створити уніфіковані правові моделі; визначає оптимальні шляхи типового регулювання близьких відносин з урахуванням їхніх загальних властивостей і якостей; сприяє виробленню єдиних правоположень; є засобом створення основ, кодексів, положень, статутів як систематизованих актів; забезпечує наукову техніко-формалізовану обробку вже прийнятих уніфікованих положень, тобто систематизацію; сприяє синхронній дії структурних елементів системи законодавства та зміцнює їх взаємообумовленість [8, с. 31].

Уніфікація сприяє об'єднанню всіх структурних елементів системи законодавства, зменшує обсяг правового матеріалу, усуває надмірну диференціацію. Вона є своєрідним балансом, противагою процесу систематизації і разом з тим охоплює всі структурні грані діючого законодавства. Крім того, сприяє синхронній дії всіх структурних елементів системи законодавства, зміцнює їх взаємозумовленість.

Уніфікація сприяє усуненню розбіжностей у регулюванні подібних явищ і створенні різнорівневих універсальних нормативних актів, об'єднанню всіх структурних елементів системи законодавства, зменшує обсяг правового матеріалу, усуває надмірну диференціацію.

Разом з тим уніфікація справляє значний вплив на форму і зміст права, забезпечує одноманітний підхід до правового регулювання схожих суспільних відносин, приводить до створення більш досконалого законодавства [2, с. 59].

Підводячи підсумки, слід зазначити, що побудова правової, демократичної Української держави полягає у подальшому вдосконаленні всіх сфер правового регулювання. Сьогодні вимагає більш

ефективного правового регулювання суспільних відносин, встановлення детальної процедури реалізації законодавства.

Необхідність уніфікації законодавства зумовлена потребою його вдосконалення, звільнення від застарілих актів та суперечливих норм, а також усунення прогалин. Разом з тим його впорядкування повинно сприяти більш ефективному користуванню законодавчими актами, підвищенню рівня правового виховання населення.

Уніфікація законодавства – це одна з постійних форм розвитку та впорядкування законодавства з урахуванням міжнародного досвіду. В сучасних цивілізованих державах існує значна кількість нормативних актів, які приймаються різноманітними правотворчими органами. Законодавчий процес не може зупинитися на якомусь визначеному етапі, а весь час перебуває в русі, в динаміці завдяки розвитку соціальних зв'язків, виникненню нових потреб суспільного життя, яким необхідне правове регулювання. Правова система, яка постійно змінюється, її розвиток і вдосконалення, а саме у такий спосіб, як прийняття нових нормативно-правових актів, внесення до них змін, відміна застарілих нормативних рішень – все це об'єктивно зумовлює їх упорядкування, приведення до визначеної та науково обґрунтованої системи, видання різних збірників законодавства. Така діяльність по приведенню нормативних актів до єдиної впорядкованої системи і називається уніфікацією.

Звичайно, проблеми з колізіями в нормативно-правових актах у законодавстві нашої країни ще певний проміжок часу існуватимуть. Проте спільними зусиллями ми зможемо подолати їх, що, безперечно, приведе до демократизації нашого суспільства і всебічного дотримання прав людини в нашій державі, в чому, шляхом створення уніфікованих нормативно-правових актів, нам і допоможе уніфікація.

Список використаної літератури

1. Головатий С. Проблеми організації та забезпечення кодифікаційного процесу на сучасному етапі / С. Головатий // Матеріали наук.-практ. конф. – К., 1995. – С. 10-12.
2. Кушнарєва О. В. Поняття і природа уніфікації нормативно-правової термінології / О. В. Кушнарєва // Юридична психологія та педагогіка. – 2011. – № 2 (10). – С. 58-61.
3. Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження) / О. Л. Копиленко [та ін.] ; наук. ред. Н. М. Оніщенко ; відп. ред. О. В. Зайчук ; Інститут законодавства Верховної Ради України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Фенікс, 2007. – 430 с.
4. Правова наука та законодавча практика : аналіз дисертаційних досліджень (2002-2008) за ред. О. В. Зайчука. – Вип. 1. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. – 148 с.
5. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія у 2 кн. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Юридична думка, 2008. – Кн. 1 : Верховенство права як принцип правової системи : проблеми теорії / Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2008. – 344 с.
6. Проблеми теорії та історії держави і права : зб. статей / [за ред. Ю. С. Шемшученка, О. К. Маріна, І. С. Гриценка ; упоряд. : О. В. Кресін, І. М. Ситар] ; Львів. держ. ун-т внутр. справ [та ін.]. – Л. : ЛьвДУВС, 2011. – 163 с.
7. Система законодавства України : актуальні проблеми та перспективи розвитку / С. В. Бобровник, О. Л. Богінич ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Наук. думка, 1994. – 123 с.
8. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення / В. Ф. Сіренко [та ін.] ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 217 с.
9. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади Концепції розвитку законодавства України / Ю. С. Шемшученко // Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф. (травень), Київ, Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 1996. – С. 42-44.
10. Юридическая энциклопедия / [Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова]. – М. : Юринформцентр, 1997. – 525 с.