

*Подковенко Тетяна Олександрівна
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
теорії держави і права
Юридичного інституту ТАНГ*

Система законодавства України: стан та шляхи вдосконалення

Інтенсивний розвиток сучасних суспільних відносин відповідно вимагає ефективного та якісного їх правового регулювання. Це зумовлює необхідність оптимізації процесу реформування системи законодавства України, спрямованого на забезпечення реалізації проголошених принципів правової держави, де людина, її права та свободи є найвищою соціальною цінністю. Очевидним є той факт, що поряд з безумовними досягненнями залишається багато невирішених державотворчих і правових проблем, які вимагають термінового законодавчого розв'язання.

З прийняттям 28 червня 1996 року Верховною Радою Конституції України розпочався якісно новий етап розвитку та вдосконалення національного законодавства. Ми переконуємося на власному досвіді наскільки це складні та досить неоднозначні процеси. Не існує ідеального закону, який би одразу нормалізував усі суспільні процеси, поставивши все на свої місця і тим самим створив би своєрідну ідилію. Життя завжди вносить свої корективи, це рух вперед, це постійна потреба вдосконалення, пошук нового. Адже відбувається постійний розвиток, виникають нові суспільні відносини, які вимагають правового регулювання. Тому постає потреба забезпечення ефективності правового регулювання існуючих суспільних відносин, передбачення їх подальшого розвитку. Таким чином, на сьогодні актуальним і важливим є дослідження як самого феномену “системи законодавства”, так і питання забезпечення дієвості та ефективності системи національного законодавства, яке б відповідало назрілим потребам правового регулювання.

За роки незалежності України вітчизняні вчені неодноразово зверталися до окремих питань теоретичного осмислення закономірностей функціонування системи законодавства України. Суттєвий доробок у розвиток цієї проблеми внесли

С.В. Бобровник, О.Л. Богінич, В.К. Грищук, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, В.О. Котюк, В.В. Копейчиков, М.В. Кравчук, Ю.М. Оборотов, В.Ф. Опришко, П.М. Рабінович, М.В. Цвік, О.О. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, О.Н. Ярмиш та інші. Серед сучасних наукових розробок варто відмітити монографії Н.М. Оніщенко “Правова система: проблеми теорії”, “Правова система і держава в Україні”. У цих наукових працях здійснено комплексний аналіз правової системи як особливого феномену соціальної реальності. Авторкою створено цілісну концепцію розвитку правової системи України, що охоплює весь комплекс взаємодії правових норм, інститутів, відносин, діяльності, свідомості та культури. Висвітлено особливості взаємодії демократичної, соціально-правової держави і правової системи України. У такому контексті розглядається співвідношення понять та перспективи розвитку системи права, системи законодавства та правової системи [9].

Також значним доробком у цьому напрямку є дисертаційне дослідження О.С. Лисенкової “Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика”. У ньому подана комплексна структурно-функціональна характеристика системи законодавства. Авторка розкриває особливості функціонування законодавства як високоорганізованої багаторівневої системи взаємопов’язаних елементів, визначає ці елементи та характеризує критерії їх виділення. Також у роботі здійснюється характеристика систематизації законодавства, як діяльності, що безпосередньо спрямована на вдосконалення системи законодавства [6]. Ще одна робота молодого науковця А. Г. Гриціанова “Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України” присвячена аналізу двох взаємозалежних, об’єктивних тенденцій розвитку українського законодавства – систематизації й уніфікації. Автор зазначає, що удосконалення нормативно-правової бази є складним процесом, особливе місце в якому займають систематизація та уніфікація, що дають можливість всебічно врахувати характер українського законодавства. Результатом узагальнення проблемних питань теми є формування цілісної концепції процесу систематизації й уніфікації нормативно-правових актів. Вони стають основою при аналізі всієї

системи законодавства, механізму правового регулювання, стану і перспектив розвитку правової системи України [15].

Таким чином, вітчизняними науковцями зроблено значний крок у дослідженні закономірностей та особливостей функціонування системи законодавства України. Разом з тим актуальність подальшого наукового аналізу основних характеристик системи національного законодавства, стану та шляхів його вдосконалення не зменшується, а навпаки зростає у сучасних умовах. Тому дослідження особливостей та проблем функціонування системи законодавства є потребою сьогодення, яка випливає з сучасного рівня правових знань, потреб законодавчої діяльності та юридичної практики.

Враховуючи викладене вище, метою даної статті є аналіз стану чинного законодавства України та визначення основних шляхів його вдосконалення.

Для досягнення вказаної мети визначено такі завдання дослідження:

- ✓ проаналізувати та дати характеристику поняттю системи законодавства;
- ✓ з'ясувати особливості структури сучасної системи законодавства України;
- ✓ визначити основні шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства, що відповідали б основним принципам правової держави та громадянського суспільства.

Здійснюючи загальнотеоретичну характеристику законодавства України як системи, ми використали філософський підхід до розуміння системи. У даному випадку система розглядається як цілісна множина пов'язаних між собою елементів, що має той чи інший вид упорядкованості за певними якістьми і зв'язками у відносно стійку єдність. Таке поняття системи стосовно законодавства найкраще розкриває його основні характеристики, такі як сукупність компонентів, взаємозв'язок та взаємодія цих компонентів, які становлять структурну, органічну цілісність, що всебічно впливає на суспільні відносини. Характерним є те, що такий вплив є взаємним: адже наскільки ефективна система законодавства, тим краще регулюються суспільні відносини і навпаки – характер суспільних відносин визначає характер законодавства, його соціальну спрямованість. Таким чином, відтворення цілісної картини механізму функціонування законодавства як системи сприятиме оптимізації заходів по його вдосконаленню.

У сучасній юридичній науці та юридичній практиці категорія “система законодавства” є однією з найпоширеніших. Особливістю цього поняття є його використання для позначення певних сукупностей, не завжди однакових за формою і за рівнем юридичної сили нормативно-правових актів, які приймаються різними органами держави, посадовими особами, самоврядувальними організаціями. Слід одразу відмітити, що існує декілька підходів до визначення терміну “законодавство”. В одних випадках мають на увазі тільки сукупність законів, тобто нормативно-правових актів вищої юридичної сили, в других – сукупність усіх діючих в державі нормативно-правових актів, в третіх – сукупність нормативно-правових актів вищого законодавчого органу, президента і уряду України. Останнім часом спостерігається спроби переосмислення широкого розуміння законодавства, що об’єднує в єдине ціле закони і підзаконні акти, що значно понижує роль закону, створює підстави для підміни його управлінськими рішеннями. А це не прийнятно для правової держави, шлях до якої – підвищення ролі закону [9, 85]. У даному випадку мова йде лише про правовий закон, який є гарантом реалізації та захисту основних прав і свобод людини та громадянина. Тобто такий закон, в основі якого лежить природне право, а держава через законодавчий механізм повинна забезпечити його реалізацію.

Цій важливій проблемі приділяє увагу у своїх наукових розробках М. Кравчук [4, 175–179; 5, 55–56]. Він стверджує, що у юридичній літературі нема єдиного підходу до питання про законодавство, тому важливо з’ясувати сутність понять “законодавство”, “система законодавства”, “структура законодавства”.

У більш повному обсязі поняття “система законодавства” може бути визначене як форма існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та об’єднання у конкретні статті, нормативні приписи, нормативно-правові акти, інститути і галузі законодавства [2, 267]. Як зазначає А. Венгеров: система законодавства – це упорядкована за різними об’єктивними критеріями, обумовлена потребами соціального регулювання, життєдіяльності суспільства певна множина нормативних актів, що формується для найбільш ефективного використання правових норм [1, 460]. Тобто це не просто сукупність нормативно-правових актів, а їх диференційована система заснована на принципах субординації

і координування її структурних елементів [9, 86]. І наскільки ця система є цілісною та стабільною і наскільки тісний взаємозв'язок між її структурними елементами, настільки визначається ефективність дії правового механізму, що впливає на формування та розвиток суспільних відносин в усіх сферах життя. Звичайно цей зв'язок має і зворотну дію. Тобто загальна ситуація в країні, рівень економічного та політичного розвитку держави істотно впливає на стабільність національного законодавства та на його правову спрямованість.

Сучасна ситуація в розбудові України має непростий характер. Країна переживає сьогодні перехідний період і виробила поки що не досить повний законодавчий масив. Навіть за умови наявності насиченої законодавчої бази важливим аргументом є саме ефективність правового регулювання існуючих суспільних відносин. Тобто важливого значення набуває дійсна реалізація правових приписів. Тому на перший план виходить не кількість нормативно-правових актів, а їх можливість реально врегулювати ту чи іншу конкретну ситуацію. Необхідно зауважити, що до проголошення незалежності майже 80 % суспільних відносин регулювалися союзним законодавством. Відповідно стають зрозумілими обсяг і складність завдань у створенні та розвитку української законодавчої системи, що постали перед нами сьогодні. Адже вдосконалення та впорядкування законодавства – характерна риса процесу розвитку будь-якої цивілізованої правової держави [13, 13]. На нашу думку, це має бути постійний процес, спрямований на вдосконалення, поліпшення та оптимізацію правового регулювання існуючих суспільних відносин.

Аналіз діючого законодавства України показує, що воно являє собою не просто сукупність нормативних актів, а систему, що має багаторівневу та високоорганізовану структуру, яка функціонує одночасно в єдності трьох структурних утворень – ієрархічної (вертикальної), галузевої (горизонтальної) та республіканської (унітарної) [7, 508]. Говорячи про вертикальну структуру законодавства України, ми маємо на увазі характеристику нормативно-правових актів залежно від їх юридичної сили, тобто вона визначається ієрархією та компетенцією правотворчих органів. Ця класифікація спирається на поділ нормативно-правових актів на закони і підзаконні нормативні акти. Слід зазначити,

що головне місце в ієрархічній структурі законодавства посідає Конституція України і закони, що встановлюють відправні засади правового регулювання. Вони мають найвищу юридичну силу і становлять першооснову усього законодавства [2, 272]. Основа галузевої структури окреслюється предметом правового регулювання, що обумовлений конкретними суспільними відносинами. У цьому зрізі виділяють такі елементи, як нормативно–правовий припис, нормативно–правовий акт, інститут законодавства, галузь законодавства. В основу галузевої системи законодавства покладено два критерії: система права і система галузей державного управління. Наявність унітарної структури обумовлена особливістю форми державного устрою Української держави. Відповідно до Конституції України, вона є унітарною державою, що має у своєму складі автономне утворення у формі Автономної Республіки Крим. Таке положення характеризує структуру системи законодавства, яка відповідно складається з законодавства Української держави та законодавства Автономної Республіки Крим, що відповідає основним положенням законодавства України. Горизонтальна, ієрархічна та унітарна структури законодавства забезпечують внутрішню узгодженість, юридичну єдність і цілісність законодавства.

Розглянувши основні характеристики системи законодавства, ми погоджуємося з твердженнями П. Рабіновича, що система законодавства, її основні параметри зумовлюються значною мірою системою права. Тому й удосконалення системи законодавства має своєю передумовою пізнання і використання специфічних системно-структурних закономірностей права [11, 79]. Отже, законодавство не діє автоматично. Якщо ж брати за основу таку властивість законодавства як його стабільність, то фактором, що сприятливо діє на нього, можна назвати загальне становище в країні. Тобто побудова системи законодавства детермінується (визначається) об'єктивними умовами соціально-економічного розвитку суспільства [10, 438].

Як свідчить світовий досвід, системи законодавства всіх основних держав континентальної Європи (на відміну від системи судових прецедентів, які превалюють в країнах англо-американської правової системи, і систем, заснованих на звичаях та релігійно-моральних нормах, які складаються в країнах

мусульманського або традиційного права) будуються на принципах і формах упорядкування нормативно-правових актів, що видаються законодавчими та вищими виконавчими органами влади держави. А оскільки Україна вже має досвід формування власної системи законодавства, найкращі традиції у цій сфері потрібно продовжувати і зберігати на сучасному етапі розвитку нашої держави. Очевидно, що закріплення в Конституції України загальнолюдських принципів і ідеалів сучасного демократичного суспільства та держави зобов'язує до використання досвіду розвинутих країн і міжнародного співтовариства у формуванні нової системи українського законодавства. Разом з тим, потрібно визнати, що велику цінність має власний досвід. Орієнтація на західні ідеали, яка призводить часом до механічного застосування досвіду інших країн (якими б розвинутими вони не були), не має твердої основи у нашій дійсності. До того ж, досвід міжнародного співтовариства вироблявся не без участі України, тому необхідно поєднувати та враховувати і передовий досвід зарубіжних країн, і мудрість, знання, доробки наших пращурів. Це сприятиме становленню нашої держави і, зокрема, активному вдосконаленню системи законодавства України.

Слід зазначити, що сьогодні в Україні важливим є вирішення комплексу актуальних практичних питань державного будівництва, передусім здійснення парламентської, адміністративної і судової реформ, правової, адміністративно-територіальної та реформи місцевого самоврядування. Стратегія цих реформ полягає в подоланні кризових явищ та завершенні перехідного періоду розвитку Української держави, у зв'язку з чим відповідно зростає потреба в розробці теоретичних основ законодавчої, виконавчої, судової та інших видів державної влади, високого рівня наукового забезпечення їхнього реформування, у формуванні чіткої, внутрішньо узгодженої системи законодавства.

У сучасний період законодавство України потребує усестороннього оновлення, своєрідного очищення. Загалом, можна виокремити такі тенденції вдосконалення і розвитку системи законодавства: по-перше, це необхідність забезпечення верховенства правового закону у всіх сферах життя суспільства, його стабільності та інтенсифікації; по-друге, спеціалізація законодавства з його різноманітними формами прояву: диференціація, конкретизація, деталізація; по-

третє, правова уніфікація і супутні їй процеси – інтеграція, генералізація, універсалізація, видання комплексних нормативних актів. За необхідності такої реконструкції системи законодавства ще раз переконуємося у надзвичайній важливості аналізу історичних процесів державно - та правотворення в Україні для вироблення досвіду (не дивлячись на те, позитивний він чи негативний), а також у необхідності своєчасних висновків.

В першу чергу це пов'язано з потребою систематизації законодавства тобто діяльністю державних органів, спрямованою на упорядкування і удосконалення законодавства, приведення його у логічну, внутрішньо узгоджену, злагоджену систему [12, 256]. Вдосконалення та впорядкування законодавства є характерною рисою процесу розвитку цивілізованої правової держави. Адже здійснення систематизації сприяє звільненню від суперечливих норм, усуненню в законодавстві застарілих норм, правових прогалин. А це в свою чергу підвищує ефективність користування законодавчими актами, що відповідно впливає на ефективність впливу законодавства на суспільні відносини та якість їх правового регулювання. Отже, систематизація законодавства є тим дієвим інструментарієм, що дозволяє оптимізувати процес формування якісної законодавчої бази, яка б відповідала інтересам громадянського суспільства. Позитивне значення систематизації законодавства має ще й інший аспект. Вона сприяє доступності законодавства, що є надзвичайно важливим з точки зору його правильного застосування, а також зважаючи на актуальність правового виховання та підвищення юридичної культури населення.

Великої ваги в сучасних умовах значної активізації законодавчої діяльності набуває вдосконалення структури законодавства. Що передбачає зміцнення принципу верховенства права і закону, збільшення питомої ваги серед нормативно-правових актів законів, які характеризуються підвищеною стабільністю та дієвістю. В сучасних умовах ставиться питання про пришвидшення кодифікаційних робіт. Адже кодекси та інші кодифіковані акти більш повно регулюють ту чи іншу сферу суспільних відносин, сприяють кращій оглядовості законодавства, мають більш глибоку тенденцію до стабільності правових приписів. При всій широкості кола норм, що містяться в кодексі, він характеризується цілісністю, внутрішньою єдністю

і власної системою. Кодифікаційні акти покликані бути основою законодавчої діяльності [12 258].

У процесі вдосконалення системи законодавства постає питання і про уніфікацію законодавства. Уніфікація в процесі систематизації є основною ланкою, оскільки виступає підґрунтям при оформленні існуючого законодавства шляхом об'єднання нормативно-правових актів у певному порядку, без зміни їх змісту, а також здійснює внутрішню перебудову актів, змінюючи зміст предмета правового регулювання. Особливий інтерес для юриспруденції становить процес уніфікації, коли вона виступає прийомом юридичної техніки при систематизації законодавства та виробленні єдиної термінології нормативно-правових актів. У такому вигляді уніфікація впливає на стиль законодавства, рівень його ефективності і внутрішньої будови.

Таким чином, ефективність правового регулювання суспільних відносин досягається не тільки за рахунок посилення процесу систематизації, а й завдяки паралельно інтенсивному розвитку тенденції його уніфікації. У даному випадку систематизація й уніфікація є двома взаємообумовленими, стримуючими противагами в системі внутрішніх державних відносин, що не допускають однобічного підходу і привілейованості застосування. Вони пронизують усі сфери суспільних відносин та відображають їх розмаїтість і динамічність, втілюють різні рівні правової регламентації.

Отже, в сучасних умовах особливої ваги набуває потреба вдосконалення структури українського законодавства. Як зазначає Г. Шмельова, концепція розвитку законодавства України має передбачати створення такої системи законодавства, яка б відповідала сучасним потребам розвитку суспільства і характеризувалася такими показниками як узгодженість, точність, визначеність, стабільність, динамізм, оглядовість тощо. Майбутнє законодавство України має бути досконалим і за змістом і за формою [14: 99]. Умовою створення досконалої системи законодавства є пізнання об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, які потребують правового регулювання. Основним засобом формування і вдосконалення системи національного законодавства як цілісної системи є насамперед законодавча діяльність, яка паралельно із систематизацією забезпечить

злагоджени́сть та дієвість законодавства. Що в свою чергу відобразиться на якості правового регулювання суспільних відносин. І тому роль законодавця полягає у творенні норм права, виходячи із реально існуючих суспільних відносин при цьому передбачаючи та враховуючи обов'язково їх подальший поступовий розвиток. М.І. Козюбра зазначає, що юридичні норми, які недооцінюють, а то й просто ігнорують реальні умови життя, не витримують випробування життям. Юридичні норми не можуть виходити за рамки тих соціальних умов, які склалися на конкретному етапі існуючого суспільного ладу [3: 8]. Тобто норми права повинні повністю задовольняти об'єктивно виправдані інтереси суб'єктів. А це у свою чергу сприятиме уникненню протиріч, пов'язаних з конкретним суспільним відношенням і буде максимально наближеним до реалій та потреб життя. В іншому випадку, які б не були ідеальні норми, якщо вони не відповідають рівню розвитку даного суспільства, то вони приречені. Таке право є мертвим. Тому і вдосконалення системи законодавства по суті являє собою процес, що має на меті забезпечення постійної відповідності її елементів, починаючи від початкового – нормативного припису, реально існуючим суспільним відносинам [6: 134].

Все це породжує потребу суттєвої активізації заходів щодо приведення законодавства у відповідність до Конституції України, забезпечення його стабільності та дієвості. Світовий досвід переконливо свідчить, що країни в яких створенні громадянське суспільство і правова держава або розвиток яких здійснюється в такому напрямку і пов'язаний з послідовним вирішенням відповідних завдань, постійно приділяють велику увагу підтримці системи чинного законодавства в належному стані. Тому подальший розвиток законодавства України, як цілісної органічної системи потребує поєднання таких ознак як узгодженість, гармонійність, визначеність, стабільність та динамізм усіх її елементів. Не викликає жодного сумніву, що законодавство будь-якої цивілізованої держави, в тому числі і України, не може функціонувати, якщо воно не є системою, складові якої тісно взаємопов'язані, узгоджені і взаємовплив яких ретельно регламентується чіткою ієрархічною побудовою. Правовим фундаментом цієї системи є Конституція як Основний Закон держави [13: 4]. Саме Конституція України є основою системи

права і системи законодавства нашої держави. Відповідно національне законодавство розвивається на основі її принципів і норм.

Постійний розвиток економічних, політичних, соціальних та інших відносин вимагає від законодавця оптимального врахування цих якісних змін у законодавчій діяльності, що у свою чергу викликає до життя як окремі законодавчі акти, так і цілі галузі законодавства.

Актуальним залишається процес гармонізації національного законодавства з міжнародним правом і є у певній мірі програмою подальшого розвитку системи законодавства України. Сьогодні міжнародне право набуло значного впливу на розвиток національного законодавства. Цей вплив посилюється конституційним визнанням пріоритету норм міжнародного права. Однак це не повинно бути “сліпим” запозиченням та перенесенням зарубіжних концепцій і норм на вітчизняне законодавство. Такий процес потребує врахування особливостей та специфіки законодавчої діяльності, наукового підходу до розв’язання актуальних проблем правового регулювання.

Варто зазначити, що система законодавства – лише до певної міри результат специфічної діяльності суб’єкта нормотворення; за великим рахунком це своєрідна інтегрована характеристика політичного стану суспільства, яке набуло необхідної усталеності, стабільності, визначеності і здатне забезпечити певний нормативний порядок. Система законодавства не утворюється тільки швидким продукуванням нормативних актів (часто – декларативних). Утворення системи законодавства практично тотожне ствердженню реальної, ефективної державності. Суто документотворча робота має супроводжуватися складною, постійною діяльністю по реалізації встановлених норм, їх корекції на основі певних тенденцій, соціальних змін тощо. Ці та інші численні чинники і утворюють зрештою гармонізоване, цілісне, життєздатне, належним чином оформлене інституційне утворення, яке можна назвати “системним законодавством”.

Таким чином, реформування чинного законодавства повинно бути професійним та змістовним, спрямованим на створення та забезпечення ефективного механізму правового регулювання усіх сторін суспільного життя. Лише такий підхід забезпечить формування права як найвищої культурної цінності суспільства. А

законодавство буде тим єдиним, дієвим та уніфікованим регулятором існуючих суспільних відносин, що у свою чергу забезпечить дійсну реалізацію проголошених принципів правової держави та громадянського суспільства.

Список використаних джерел.

1. Венгеров А. Теория государства и права. – М., 1998. – С. 460.
2. Загальна теорія держави і права./ За ред. М.В. Цвіка та ін. Харків: Право, 2002. – 432 с.
3. Козюбра М.І. Прискорення соціально-економічного розвитку і теоретичні проблеми вдосконалення правового регулювання // Радянське право. – 1987.- №1. – С.8.
4. Теорія держави і права (опорні конспекти): Навч.посіб. для студ. вищ. навч. зак./ Авт. – упоряд. Кравчук М.В. –К.: Атіка, 2003. -288 с.
5. Правознавство: навчальний посібник / Кравчук М.В., Гладун З.С., Грищук В.К. та ін.; За ред. М. В. Кравчука. – 2-е вид., перероб. та доп. – Тернопіль: Карт – бланш, 2003. – 408с. (у співавторстві).
6. Лисенкова О. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика. Кандидатська дисертація – К., 2001. – 228 с.
7. Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К.: Генеза, 1996. – 942 с.
8. Общая теория государства и права. / Под. ред. проф. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 620 с.
9. Оніщенко Н. Правова система: проблеми теорії. – К., 2002. – 349 с.
10. Популярна юридична енциклопедія. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
11. Рабінович П. Система права – об'єктивна основа систематизації законодавства (гносеологічний аспект). / Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999. – 599 с.
12. Скакун О. Теорія держава і права. Харків: Консул, – 2001. – 655 с.
13. Ткаченко О. Від системної правотворчості до систематизації національного законодавства України. / Систематизація законодавства в Україні: проблеми

- теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999. – 599 с.
14. Шмельова Г. Юридичні засоби удосконалення змісту і форми законодавства. Концепції розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. К. – 1996. – 508 с.
15. Гриціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України. Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук. К., 2004.