

Тимченко Г.В.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті аналізуються проблеми теоретичного і практичного характеру, пов'язані із формуванням та функціонуванням українського законодавства. Головну увагу присвячено проблемі визначення поняття „законодавство”. Обґрунтовується необхідність його одностайного трактування. Розглядаються основні проблеми, пов'язані із становленням українського законодавства. Формулюються відповідні висновки щодо розв'язання розглянутих проблем.

Ключові слова: законодавство, система законодавства, закон, колізійність законодавства, правотворчість, законотворчість, юридична техніка.

Актуальність. Тривалий час Україна перебуває в процесі економічної, соціальної, політичної, соціокультурної, духовної та морально-етичної трансформації, кінцевим результатом якої має стати побудова демократичної, правової держави. У нашій країні формується громадянське суспільство, засноване на свободі народу, і нова держава, що визнає пріоритет прав людини. У сучасних умовах одним із найважливіших завдань, пов'язаних із формуванням правової держави і громадянського суспільства слід розглядати формування і вдосконалення законодавства як найважливішої умови здійснення глибоких реформ в економічній та політичній сферах, гаранта прав, свобод людини і громадянина. Тому, наразі актуальним і важливим є дослідження як самого поняття „законодавство”, так і питання забезпечення його ефективності. Інтерес до зазначеної проблеми посилюється також у зв'язку із значним впливом міжнародного права на розвиток національного законодавства.

Питанням сутності, формування та функціонування законодавства приділялося чимало уваги як у вітчизняній, так і світовій юридичній науці. В розробці цієї проблеми досить вагомим є внесок юристів колишнього Радянського Союзу. Зокрема, над нею працювали такі відомі радянські науковці, як А. Шебанов [1], І. Самощенко [2], І. Ємець [3], та багато інших. Окремі аспекти розглядової проблеми висвітлено також у пострадянських монографічних роботах, підручниках, навчальних посібниках, наукових статтях таких учених, як В. Перевалов [4], І. Бачіло [5], О. Скакун [6] та інші. Серед останніх праць з цієї проблеми заслуговують на увагу дисертаційні дослідження О. Лисенкової та Д. Лилага. У зазначених працях подається комплексна структурно-функціональна характеристика системи законодавства, розкриваються особливості функціонування законодавства як високоорганізованої багаторівневої системи взаємопов'язаних елементів [7] і, відповідно, здійснено комплексне дослідження теоретико-правових аспектів колізій у законодавстві України у взаємозв'язку з правозастосовчою діяльністю господарських судів України, розкриваються особливості колізійних проблем правозастосовчої діяльності господарських судів [8].

Віддаючи належне вищезазначеним вченим в той же час слід констатувати, що дана проблема потребує подальшої розробки у світлі сучасних подій державно-правового будівництва. Тому метою пропонованої статті є аналіз комплексу проблем теоретичного і практичного характеру, пов'язаних із формуванням та функціонуванням українського законодавства. Для досягнення поставленої мети необхідно розв'язати наступні дослідницькі завдання: 1) проаналізувати різні концепції щодо розуміння поняття „законодавство” та обґрунтувати необхідність його одностайного трактування; 2) розглянути основні проблеми, пов'язані із становленням українського законодавства; 3) сформулювати відповідні висновки щодо розв'язання розглянутих проблем.

Основна частина. Сучасне законодавство розвивається достатньо інтенсивно, і правова наука повинна прагнути до того, щоб сприяти цьому процесу, розв'язуючи поточні проблеми вдосконалення українського законодавства. Перш за все, вважаємо доцільним розглянути наявну в науці і практиці колізію та дати чітке визначення поняття „законодавство”.

На сьогодні відсутнє чітке, загально прийняте і нормативно закріплене визначення поняття „законодавство”, що, у свою чергу, створює значні труднощі в правотворчій і правозастосовчій діяльності, в обліку й систематизації нормативних актів. В юридичній літературі наявні такі визначення цього терміну.

По-перше, під ним розуміється вся сукупність встановлюваних компетентними правотворчими органами нормативно-правових актів, що містять норми права. В більш повному обсязі поняття „система законодавства” може бути визначене як форма існування права, спосіб надання юридичного значення нормам права, засіб їх організації та поєднання в конкретні статті, нормативні приписи, нормативно-правові акти, інститути і галузі законодавства [9, с.267]. На думку В. Перевалова, „під системою законодавства слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, в яких об'єктивуються внутрішні змістовні та структурні характеристики права” [10, с.177].

По-друге, за визначенням Конституційного Суду України, законодавство являє собою сукупність законів та інших правових актів вищого органу законодавчої влади, а також нормативних указів Президента та нормативних постанов Уряду [11, с.374].

На думку судді Вищого господарського суду України Д. Лилака, „законодавство України повинні складати нормативні правові акти, які мають універсальний характер за своєю дією в просторі, часі і за колом осіб, та прийняті в межах своїх повноважень Верховною Радою України і всеукраїнським референдумом, Президентом України, Кабінетом Міністрів, Національним Банком, міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади, а також відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою” [12, с.51].

До речі, популярна юридична енциклопедія також трактує терміни „законодавство” та „система законодавства” у широкому розумінні їх змісту, зокрема: 1) як сукупність чинних нормативно-правових актів: законів, постанов, декретів, указів, наказів, інструкцій правотворчих органів, що регулюють правовідносини в державі; чи діяльність правотворчих органів, у першу чергу – вищого законодавчого органу та вищих органів виконавчої влади держави з правового регулювання суспільних відносин в державі шляхом прийняття законів та інших нормативно-правових актів, їх зміни, а та-

кож скасування [13, с.142-143], і, відповідно, 2) як сукупність упорядкованих певним чином нормативно-правових актів [14, с.437].

По-третє, поняття „законодавство” часто тлумачиться й у вузькому розумінні - як сукупність тільки законів. На думку судді Конституційного Суду України М.Савенка, „при офіційному тлумаченні терміна, який неодноразово згадується в одному нормативно-правовому акті, необхідно виходити з того, що він вживається в одному значенні... У противному разі це призведе до плутанини у визначенні кола суб'єктів, правомочних здійснювати регулювання певних відносин, які відповідно до положень закону визнаються чи встановлюються терміном „законодавство”. ...ні Конституція України, ні Кодекс законів про працю України не розкривають чітко зміст терміна „законодавство”, зокрема, які нормативно-правові акти ним охоплюються. Широке і неоднозначне вживання терміна породжує непорозуміння в його застосуванні”. Тому виникає необхідність в офіційному тлумаченні терміна „законодавство” взагалі, а не лише в частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України.” Далі він зазначає, що „під терміном „законодавство” необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України”, оскільки „єдиним органом, до повноважень якого віднесено прийняття законів, є Верховна Рада України. Таке розуміння терміна буде не тільки точним, а й допоможе уникнути непорозуміння, що виникають при його застосуванні, а також при визначенні повноважень відповідних органів місцевого самоврядування у сфері нормативно-правового регулювання” [15, с.50]. Ми приєднуємося до цієї точки зору. Перші два підходи щодо тлумачення цього терміна не можна вважати науково коректними та практично ефективними для юридичної діяльності. Обидва визначення принижують роль закону як акта, що стоїть на вершині правової системи та має вищу юридичну силу, ставлять його в один ряд із підзаконними, управлінськими рішеннями, що перешкоджає зростанню ролі закону як необхідної умови створення в нашій країні правової держави й розвиненого громадянського суспільства. Передусім це стосується української держави та інших країн, що входили до союзних республік радянського періоду. Тоталітарний, а потім авторитарний режим, адміністративно-командні методи управління, розгалужений бюрократичний апарат – усе це сприяло тому, що закон відсувався на другий план, а вищою юридичною силою, не формально, а реально, наділялися підзаконні нормативно-правові акти. На відміну від європейських країн, де принципи верховенства права, верховенства закону та законності почали утверджуватись більше двохсот років тому, у зв'язку з буржуазними революціями, що відбулися в країнах Західної Європи в VII – VIII ст. Очевидно, що за двісті років можна розробити надійні механізми щодо забезпечення реалізації зазначених принципів, виховання законслухняної поведінки не тільки з боку населення, але й владних, правозастосовчих і передусім правотворчих структур. Через це можна виходити із широкого розуміння системи законодавства, адже в цих країнах закон не формально, а реально набув статусу основи правової системи, державного й суспільного життя.

Сучасне українське законодавство перебуває на перехідному етапі його перетворення з інструменту командно-адміністративного регулювання в засіб забезпечення політичної та економічної свободи особи, справжнього народовладдя. Сьогодні ми можемо спостерігати, що на якісно новому етапі розвитку країни створюється істотно оновлена правова система. Створюються нові нормативні акти, що докорінно змінюють

регулювання багатьох сфер відносин, реформуються галузі законодавства, юридичні інститути. Але попри зростання загального обсягу нормативного матеріалу варто зазначити наявність багатьох проблем, що виникають при формуванні і функціонуванні українського законодавства, зокрема колізійність нашого законодавства. Колізія – це стан і дія кількох правових актів чи їх норм, як правило нормативного характеру, що прийняті одним або різними суб'єктами правотворчості, які спрямовані на регулювання одних і тих же суспільних відносин, а застосування кожного з них окремо дає різний, зокрема протилежний, результат [16, с.20]. Суперечливість законодавства є найбільш характерною і важливою проблемою, оскільки регулююча роль держави або нівелюється, або „підмінюється” „владно-розпорядчою” діяльністю державних органів, котрі відслідковують вузькоспрямовані відомчі інтереси [17, с.42]. Юридичні колізії, як правило, обмежують права громадян, позначаються на ефективності правового регулювання, стані законності і правопорядку, правосвідомості і правовій культурі суспільства, створюють війну законів і влад, дають простір для волюнтаристських дій посадових осіб і владних структур. Ще великий мислитель античності, Платон, говорив про те, що „законодавцеві не можна висловлювати дві різні думки щодо одного й того ж предмету, а слід завжди мати одну і ту ж” [18, с.49]. Колізійності законодавства сприяє наявність у законодавчій системі України застарілих актів, що фактично не діють, підлягають скасуванню або коригуванню їхнього змісту, приведенню їх у відповідність до Конституції та законів України, міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих Верховною Радою України тощо.

По-друге, дається взнаки перенасичена регламентація окремих сторін суспільного життя. Багато хто з посадовців вважають, що закон покликаний встановлювати лише загальні принципи, основні положення, які потім повинні бути розвинені й конкретизовані в урядових і відомчих актах. У результаті - закони обростають численними постановами, указами, розпорядженнями, інструкціями, та іншими підзаконними актами які дуже часто суперечать нормативним приписам що містяться у законах. У нашій державі поширена підзаконна, відомча правотворчість, яка без опори на закон часто створює враження, що слід передусім послуговатися не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, у результаті чого падає престиж закону, відсутня атмосфера поваги до закону, а отже, й загальнообов'язковості його розпоряджень. Актуально наразі звучать слова Платона: „Навіть ігри наших дітей повинні якомога більше відповідати законам, тому що, якщо вони стають безладними й діти не дотримуються правил, неможливо виростити з них серйозних законопокірних громадян” [19, с.41]. Потребує вирішення проблема співвідношення законодавчої та підзаконної нормотворчості.

Наступна проблема – нестабільність чинного законодавства. Часто вносяться зміни й доповнення в недавно прийняті закони, що свідчить про поспіх при їх підготовці, недостатнє юридичне і змістовне опрацювання проектів. Пригадаймо у зв'язку з цим слова Ш. Монтеск'є: „Не варто робити зміни в законі без достатніх для того підстав... Коли є такі підстави, то вони повинні бути гідні закону” [20, с.257]. Часті зміни юридичних рішень підривають авторитет законодавства, знижують та і просто підривають його творчий потенціал. Правова система має бути стійкою, не схильною до швидких і численних змін. Лише тоді вона буде ефективним засобом формування й закріплення

нової політичної та економічної системи країни. Але при цьому слід пам'ятати про те, що „закони повинні йти разом з прогресом людського розуму. У міру того, як він розвивається, стає освіченішим через нові відкриття, встановлення нових істин і зміну вдач і поглядів, зважаючи на умови, що змінилися, встановлені закони повинні також поліпшуватися і йти в ногу з часом...” [21, с.380].

Варто також відзначити технічні недоліки процесу законотворчості: хаотичність у формуванні нормативних масивів; невиправданий поспіх у підготовці проектів найважливіших правових рішень, без уважного і вдумливого опрацювання, аналізу прогнозів їх ефективності, відповідних економічних, фінансових, екологічних та інших розрахунків; ігнорування вироблених практикою правотворчості правил законодавчої техніки, недоліки в плануванні правопідготовчої роботи. Усе це знижує престиж закону, ідею його загальнообов'язковості, сприяє виправданню ігнорування й порушення правових норм. Особливу увагу, стосовно правил, способів укладання законів, звертали мислителі минулих часів. „Що слід мати на увазі при складанні законів?” - питає Шарль Монтеск'є. І тут же відповідає: „Склад їх повинен бути стислий. Склад законів повинен бути простий. Рішення прямі завжди доступніші для розуміння, ніж рішення вишукані. Істотна умова – щоб слова закону викликали у всіх людей одні й ті ж поняття” [22, с.257]. У свою чергу Джон Локк стверджує, що „легко зрозуміти закон викладений стисло, а не багатослівно. Бо всі слова двозначні, тому нанизування слів є також посилення двозначності. Багатослівний закон, крім того, дає привід для помилкового припущення, ніби варто лише старанно обійти букву закону, щоб не підпасти під його дію” [23, с.228-229].

Підсумовуючи вищевикладене, доходимо висновку, що за останні 18 років багато зроблено для становлення якісно нової правової системи України, зокрема: створена в своїх основних рисах система народовладдя в країні, упорядковані принципи питання окремих галузей права. Тим часом наше законодавство має ще багато недоліків і нерозв'язаних проблем, основна з яких – підвищення якості й авторитету закону як акта, що стоїть на вершині правової системи, регламентує найважливіші питання життя країни й володіє найвищою юридичною силою в системі джерел права України. Важливе також усвідомлення цінності законодавства як об'єктивно необхідного інструменту соціального регулювання, турботи про особу та її інтереси, встановлення справжньої демократії. Для цього необхідно: 1) однозначне трактування поняття "законодавство" в його власному сенсі. Це означає, що в поточній правотворчій роботі, а також в юридичній практиці й наукових дослідженнях необхідно перейти до вужчого трактування цього поняття - як сукупності законів, - і передусім його нормативне закріплення; 2) удосконалення системи законодавства шляхом його впорядкування, систематизації, приведення у відповідність до Конституції України та міжнародних нормативно-правових актів, удосконалення законодавчої техніки тощо. У зв'язку із цим, вважаємо за доцільне подальше дослідження даної проблеми, і у першу чергу вирішення питань пов'язаних із виявленням та усуненням причин виникнення колізій та прогалин у законодавстві України; удосконаленням законодавчого процесу; вирішенням проблеми співвідношення законодавчої та підзаконної нормотворчості; забезпеченням ефективності процесу адаптації законодавства України до права ЄС тощо.

Список використаних джерел та літератури:

1. Шебанов А. Ф. Форма советского права / А. Ф. Шебанов. — М.: Юридическая литература, 1968. — 216 с.
2. Проблемы совершенствования советского законодательства / [М. Н. Николаева, А. С. Пиголкин, И. С. Самошенко и др.]; под ред. И. С. Самошенко. — М.: Юрид. лит., 1977. — 272 с.
3. Емец И. Г. Совершенствование советского законодательства на современном этапе / И. Г. Емец. — К.: Вища школа, 1981. — 55 с.
4. Теория государства и права: учебник для вузов / [С. С. Алексеев, В. Д. Перевалов, Н. Н. Тарасов и др.]; под ред. В. Д. Перевалова. — [3-е изд.]. — М.: Норма, 2006. — 496 с.
5. Бачило И. Л. Проблемы гармонизации в законодательстве / И. Л. Бачило // Журнал российского права. — 2000. — № 8. — С. 84 — 92.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник / О. Ф. Скакун. — Х.: Еспада, 2006. — 776 с.
7. Лисенкова О. С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика: дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.01 / Лисенкова Ольга Сергіївна. — К., 2001. — 228 с.
8. Лилак Д. Д. Проблеми колізій у законодавстві України (теорія і практика): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Лилак Дмитро Дмитрович. — К., 2004. — 175 с.
9. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002. — 432 с.
10. Теория государства и права: учебник для вузов / [С. С. Алексеев, В. Д. Перевалов, Н. Н. Тарасов и др.]; под ред. В. Д. Перевалова. — [3-е изд.]. — М.: Норма, 2006. — 496 с.
11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник / О. Ф. Скакун. — Х.: Еспада, 2006. — 776 с.
12. Лилак Д. Колізії наукових поглядів на поняття „законодавство” і практичну необхідність його нормативної легалізації / Д. Лилак // Право України. — 2001. — № 2. — С. 48 — 51.
13. Популярна юридична енциклопедія / [В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, Е. Ф. Демський та ін.]. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.
14. Популярна юридична енциклопедія / [В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, Е. Ф. Демський та ін.]. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.
15. Лилак Д. Колізії наукових поглядів на поняття „законодавство” і практичну необхідність його нормативної легалізації / Д. Лилак // Право України. — 2001. — № 2. — С. 48 — 51.
16. Лилак Д. Колізія і конкуренція законів / Д. Лилак // Право України. — 2001. — № 4. — С. 18 — 20.
17. Ластовецький А. Колізії у законодавстві про оподаткування / А. Ластовецький // Право України. — 2003. — № 7. — С. 42 — 47.
18. Історія вчень про право і державу: Хрестоматія для юридичних вищих навчальних закладів і факультетів / [уклад., заг. ред. Г. Г. Демиденко]. — [3-тє вид.]. — Х.: Право, 2005. — 912 с.
19. Там само. — с. — 41.
20. Там само. — с. — 257.
21. Там само. — с. — 380.
22. Там само. — с. — 257.
23. Там само. — с. — 228 — 229.

Тимченко А.В. Теоретические и практические проблемы современного украинского законодательства.

В статье анализируются проблемы теоретического и практического характера, в связи с формированием и функционированием украинского законодательства. Главное внимание обращено проблеме определения понятия „законодательство”. Обосновывается необходимость его единообразной трактовки. Рассматриваются основные проблемы, связанные с развитием украинского законодательства. Формулируются соответствующие выводы относительно решения рассмотренных проблем.

Ключевые слова: законодательство, система законодательства, закон, коллизия-ность законодательства, правотворчество, законотворчество, юридическая техника.

Timchenko A.V. The theoretical and practical problems of current Ukrainian legislation.

The article deals with problems of theoretical and practical character, which are connected with the forming and realization of Ukrainian legislation. The main attention is devoted to the problem of defining „legislation”. The examined problems are connected with Ukrainian legislation. The conclusions are formed according to these problems' solving.

Key words: legislation, the system of legislation, law, lawmaking, the juridical technique, legislation's collision.

Надійшла до редакції 05.05.2009 р.