

О. П. ІВАНЧЕНКО

УНІФІКАЦІЯ ТА СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА: ВЗАЄМОБУМОВЛЕНІСТЬ ТА ВЗАЄМВІДПОВІДНІСТЬ

Стаття присвячена складній і недостатньо розробленій темі – взаємозв'язку та взаємовідповідності уніфікації та систематизації законодавства. Обґрунтовано, що обидва процеси спрямовані на підвищення ефективності законодавства з урахуванням сучасних викликів громадянського суспільства. Окремий вектор присвячений інструментальній складовій викладу, а саме, розгляду видів та напрямів проведення уніфікації в контексті систематизаційних процесів.

Ключові слова: систематизація законодавства, уніфікація законодавства, види систематизації, види уніфікації, напрями здійснення уніфікації, ефективність законодавства.

Иванченко А. П. Унификация и систематизация: взаимоотношенность и соответствие

Статья посвящена сложной и недостаточно разработанной теме - взаимосвязи и соответствию унификации и систематизации законодательства. Обосновано, что оба процесса направлены на повышение эффективности законодательства с учетом современных вызовов гражданского общества. Отдельный вектор посвященный инструментальной составляющей изложения, а именно, рассмотрения видов и направлений проведения унификации в контексте систематизационных процессов.

Ключевые слова: систематизация законодательства, унификация законодательства, виды систематизации, виды унификации, направления осуществления унификации, эффективность законодательства.

Ivanchenko Oksana. Unification and systematization: interdependence and compliance

The article is devoted to the complex and insufficiently developed subject - the relationship and relevance of unification and systematization of legislation. It proved that both processes are aimed at improving the effectiveness of the legislation taking into account the modern challenges of civil society. A separate component devoted tool presentation, namely, consideration of species and areas in the context of the unification of systematization processes.

Key words: *systematization of legislation, unification of legislation, systematization of types, types of unification, the direction of the unification, the effectiveness of the legislation.*

Розв'язання проблем ефективності законодавства набуває особливої актуальності в наш час, адже безпосередньо торкається інтересів усіх громадян України, громадянського суспільства сприяє появі позитивних результатів від здійснюваних у країні реформ в економічній, соціальній, культурній, політичній і правовій сферах.

Сучасний розвиток української державності вимагає прогнозування розвитку законодавства, підвищення його ефективності, соціальної спрямованості, забезпечення якості, удосконалення його регулювальної ролі в розвитку суспільних відносин.

Проблема ефективності законодавства була й залишається актуальною для правового розвитку, для створення механізмів впливу права на суспільні відносини¹. Держава регламентує соціальне життя засобами розроблення й видання правових актів і здійснює контроль за їх реалізацією. Досягнення відповідного рівня ефективності нормативно-правових актів є правовим та соціальним ідеалом. Цей процес потребує поступових, зважених кроків, проведення правової реформи та глибокого наукового аналізу вказаної проблеми. Зазначене підкреслює необхідність наукового осмислення, пошуку шляхів і форм забезпечення ефективності законодавства в конкретному суспільстві та державі.

З огляду на зазначене актуальним і важливим є дослідження сутності категорії «ефективність законодавства», а також питання пошуку шляхів підвищення його ефективності. Інтерес до зазначеної проблеми посилюється й у зв'язку зі значним впливом міжнародного права на розвиток національного законодавства.

Проблема створення стабільної, внутрішньо узгодженої системи законодавства пов'язується також із тим, що на тлі стрімкої інтенсифікації законотворчої діяльності виразно виявляються такі його недоліки, як: безсистемність, неузгодженість, внутрішня суперечливість між окремими законами, правова неврегульованість важливих суспільних відносин, паралелізм у правовому регулюванні певних соціальних сфер, недостатня наукова обґрунтованість деяких законодавчих актів, невідповідність їх нагальним суспільним потребам, декларативність, техніко-юридична недосконалість тощо.

Отже, дана проблема має комплексний характер і повинна долатися спільними зусиллями теоретиків та практиків у сфері права.

Сьогодні, мабуть, нікого не здивуєш різними «рецептами», порадами, рекомендаціями щодо підвищення ефективності законодавства, збільшення коефіцієнта його корисної регулятивної спроможності. Проте, на жаль, від теоретичних напрацювань (хай дуже важливих) до їх практичного втілення досить значний і, інколи, суперечливий шлях. В цьому контексті хочемо запропонувати деякі узагальнені спостереження щодо двох взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесів, а саме – уніфікації та систематизації законодавства.

Різноманітний характер національних законодавств, що здійснюють співробітництво в економічній та інших сферах, потребує звернення до спеціальних способів їх вивчення. Серед найбільш ефективних таких способів є уніфікація, за допомогою якої створюються однотипні, стандартні правові норми, що одноманітно регулюють суспільні відносини або формують основу для знаходження їх спільних ознак. Однакове правове регулювання відносин підвищує їх ефективність та попереджає юридичні колізії. Досить важливою складовою цього процесу є уніфікація.

У науковій літературі є різні визначення уніфікації законодавства: як процес «регулювання в межах одного правового інституту і поширення дії норм, що раніше призначалися для регулювання визначеного кола відносин»²; як тенденцію, що виражається «в об'єднанні, укрупненні нормативних актів»³. Під уніфікацією розуміють також «усунення розбіжностей в регулюванні визначених відносин»⁴. Існує думка, що уніфікація — це «процес вироблення єдиних (уніфікованих) правових норм для подібних відносин, незалежно від того, в яких правових формах такий процес здійснюється»⁵. Аналогічну точку зору висловлює і М. Клейн⁶. Наведені визначення точно характеризують суть розглянутого явища. Однак вони не позбавлені недоліків. Не слід ототожнювати поняття уніфікації з виробленням однакових норм, розрахованих на подібні відносини. Процес уніфікації значно ширший, складніший, тому слід визначати його, як про своєрідну науку узагальнення і єднання структур механізму правової регламентації.

Не викликає сумніву, що змістовні витoki формуються у свідомості законодавця як потреба вироблення уніфікованих правових моделей у визначених галузях законодавства. Проводяться порівняння найбільш оптимальних шляхів врегулювання однотипних відносин з урахуванням їх спільних властивостей і якостей як у внутрішньому, так і міжнародному праві. І лише потім розробляються правоположення з конкретних проблем. У цьому полягає суть процесу уніфікації. Але нерідко своє завершення вона одержує у формі технічного оформлення або у вигляді окремого нормативного акта, чи структурного змісту визначених розділів кодексів, положень, статутів тощо.

Отже, уніфікація має двоєдину спрямованість. Вона не тільки виробляє загальні правоположення з тих чи інших подібних проблем соціального розвитку, а й забезпечує грамотну техніко-формалізовану обробку вже прийнятих уніфікаційних положень, тобто систематизацію. Формулювання загальних норм — лише частина цього процесу, що є юридичною основою уніфікації. Такі норми можуть бути дефініціями, деклараціями, нормами-принципами, загальними

дозволами, загальними заборонами тощо. Підтвердженням можуть бути численні норми, наприклад, декларації прав і свобод людини і громадянина. Останні, наприклад, містять загальне посилання — дозвіл на тимчасове обмеження прав і свобод людини та громадянина у разі запровадження надзвичайного стану на підставі та в межах, передбачених законом.

Уніфікація — це множина способів однакового врегулювання тих чи інших аспектів соціальних відносин. Її основною внутрішньою властивістю саме і є єдність. Уніфікація сприяє синхронній дії всіх структурних елементів системи законодавства, зміцнює їх взаємозумовленість. Монолітність системи, у свою чергу, виступає юридичною основою уніфікації законодавства, потреба в якій має періодичний характер, залежно від інтенсивності та нагромадження нормативного матеріалу. Уніфікацію не повинна «бентежити» специфіка суспільних відносин, диференційований підхід до їх регламентації. Наявність у цих відносинах спільних властивостей і граней, їх системна єдність одночасно припускає цілісне, уніфіковане врегулювання. Ефективність такого підходу вбачається у тому, що уніфікація, по-перше, створює ряд переваг законодавчого характеру (зменшує обсяг нормативного матеріалу, виключає елементи його дублювання), по-друге — полегшує застосування правових приписів на практиці (в тому числі міжнародної).

Процес уніфікації відбувається в межах усєї правової системи, а не окремих її складових частин чи структур. Його життєздатність залежить від рівня систематизації. Хоч, як уже зазначалося, ці категорії взаємозалежні, проте систематизація постійно виступає як провідний, першоосновний елемент. Її активність породжує диференціацію правової матерії, а отже, і потенційну потребу в уніфікації. Іншими словами, систематизація законодавства — це такий складовий елемент, який породжує об'єктивну потребу в уніфікації. Разом із тим, не слід думати, що послаблення процесу систематизації зупиняє уніфікаційний цикл. Уніфікація може розповсюджуватися і на соціально-правові відносини, яких не торкнулася систематизація.

До того ж, уніфікація здатна заглиблюватися у внутрішні про- шарки 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 знаходиться у площині інституціональних перетворень. Він охоплює сферу дії одного чи кількох правових інститутів певної галузі, які прагнуть усунути розбіжності законодавчого врегулювання подібних відносин і, врешті-решт, виробити загальні правила такого врегулювання при збереженні самостійності кожного з них.

Перший варіант найбільш прийнятний: уніфікації підлягає широке коло соціально-правових явищ, що завжди є суспільно виправданим.

Уніфікація може здійснюватися на рівні субінститутів або підгалузей. В окремих випадках процес має змішаний характер, коли його впливу підлягають правові положення різних галузей законодавства, в результаті чого приймаються єдині правові акти спеціалізованого універсального змісту.

Отже, процес уніфікації, охоплює всі структурні ланки системи законодавства і є неперервним. Його застосування в різних частинах законодавчого масиву багато в чому визначається наявністю попередніх умов уніфікації і технікою її здійснення. До таких умов слід віднести високий рівень систематизації законодавства, потребу в уніфікації правового матеріалу в певній галузі соціальних відносин, підвищену «щільність» функціональних взаємозв'язків між різними структурними елементами системи законодавства, їх суперечливість, уніфікабельність законодавства тієї чи іншої галузі.

Високий рівень систематизації є однією з основних умов. Систематизація законодавства – це постійна форма розвитку і упорядкування діючої системи права. В сучасних цивілізованих державах

наявною є значна кількість нормативних актів, що приймаються різними правотворчими органами. Зрозуміло, що правотворчість не може залишатися у статиці, а весь час знаходиться у русі, розвитку, внаслідок динамізму соціальних зв'язків, нових викликів життя, вимог громадянського суспільства, необхідності правового регулювання. Система права, її розвиток, удосконалення, прийняття нових нормативних актів, внесення в них змін, скасування застарілих норм, - об'єктивно обумовлюють упорядкування всього комплексу діючих нормативних актів, можливо, їх укрупнення, приведення в певну науково-обгрунтовану систему, видання збірників законодавства тощо. Така діяльність зазвичай одержує назву: «систематизація законодавства».

Необхідність систематизації законодавства визначається поперше його подальшим розвитком. Аналіз і обробка діючих нормативних актів, групування правових приписів, створення внутрішньо єдиної системи актів є необхідними умовами ефективності правотворчої діяльності⁷. По-друге, вона забезпечує зручність щодо реалізації приписів права, можливість оперативно знаходити і тлумачити всі необхідні норми (до речі, актуальним питанням на сьогодні є розгляд переваг і недоліків електронного і паперового носіїв інформації). По-третє систематизація забезпечує уніфікацію національного законодавства – його приведення до єдиної системи шляхом усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню⁸.

Всі зазначені параметри, безумовно, слугують удосконаленню системи охорони і захисту прав, свобод і законних інтересів людини.

Неодноразово у вітчизняному монографічному та підручниковому викладі йшлося про об'єкти систематизації, серед яких нормативно-правові акти. Щодо суб'єктів систематизації, то тут виділяються: 1) спеціально уповноважені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють офіційну систематизацію, її результатами є прийняття кодифікованих нормативно-правових актів 2) приватні особи – громадяни та організації, які здійснюють систематизацію за власною ініціативою, така систе-

матизація одержує назву «неофіційна», її результатом є видання друкованих збірників, комп'ютерних баз даних, проведення доктринальних узагальнень законодавства тощо⁹.

В основу систематизації покладаються відповідні принципи серед яких чільне місце займають принципи верховенства права та верховенства закону.

Слід зазначити, що в юридичній літературі існує думка, що система права – як наслідок історичного розвитку – об'єктивний феномен, який не залежить від волі людей, систематизація ж законодавства – феномен здебільшого суб'єктивний. Зрозуміло, що від волі упорядника багато в чому залежить яким буде той чи інший зведений акт, проте значення суб'єктивного аспекту не можна і не слід перебільшувати, адже систематизація також обумовлена об'єктивно існуючою системою права, змістом систематизованих правил поведінки об'єктивною потребою в збірниках нормативних актів тощо.

Необхідно зазначити, що систематизація безпосередньо впливає на рівневу характеристику уніфікації тому, що розшарування законодавства в результаті впливу процесу систематизації стосується різних його структурних прошарків. У зв'язку з цим в одних випадках уніфікування зазнає правова матерія окремих нормативних актів, зміст яких поширюється на невелику, специфічну групу суспільних відносин усередині певної галузі. В інших випадках – рівень уніфікації може досягати кодифікації нормативних актів, що регламентують галузеві суспільні відносини в цілому. Не виключений і більш високий рівень уніфікації — прийняття конституційних актів.

Потреба в уніфікації правового матеріалу в певній галузі соціальних відносин логічно впливає з першої умови та цілком залежить від неї. У прагненні законодавця до уніфікації є, принаймі, дві причини: потреба в однаковому економічному врегулюванні однотипних суспільних відносин та бажання сконцентрувати вже існуючу множинність правового матеріалу в однойменній сфері, що створює деякі труднощі застосування його на практиці. Звідси й необхідність однакового упорядкованого врегулювання подібних суспільних процесів. Без мети матеріал не уніфікується, обов'язково повинна існувати по-

треба в уніфікації або уніфікація, принаймні, повинна бути бажаною. Так, мова може йти про конкретні важелі при зближенні національних правових систем. Отже, уніфікація зумовлюється двома чинниками. Поряд з об'єктивними, вона містить і суб'єктивні передумови: необхідність в уніфікації неодмінно повинна збігатися з бажанням законодавця щодо таких дій. Якщо такий збіг є, то уніфікаційний процес, як правило, своєчасний та ефективний.

Зазвичай, погано уніфікуються 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 в уніфікації можуть мати й суто юридичний характер. Різноманітність правової матерії настільки велика, що вона не завжди підлягає об'єднанню, хоча практична потреба в цьому є очевидною. Може бути недосконалою і техніка уніфікації певної галузі законодавства, пов'язана з відсутністю досконалих правил здійснення подібних операцій.

Зважаючи на функціональну розмаїтість законодавства, виділяють загальну, локальну та відомчу види уніфікації.

Загальна уніфікація — центр усього інтеграційного процесу. Вона характеризується високим рівнем нормативних узагальнень, покликаних із максимальною повнотою врегулювати певне, визначене коло суспільних відносин. У результаті такої уніфікації утворюються дві групи нормативних актів. До першої належать законодавчі акти, які є сукупністю загальних універсальних приписів, принципів та інститутів, що визначають особливості і завдання тієї чи іншої галузі законодавства. Їх формулюють і приймають вищі органи державної влади з питань, віднесених до загальнодержавної компетенції (Конституція, конвенції, декларації тощо).

До другої групи уніфікаційних актів розглянутого рівня належать кодекси, статuti, положення тощо, які теж мають кодифікаційний характер і регулюють важливі соціальні зв'язки у державі. При такій уніфікації законодавець прагне не просто механічно об'єднати діючі в межах країни окремі нормативні приписи, а переробити їх

зміст, узагальнити і в одному зведеному акті надати стрункий, внутрішньо погоджений виклад єдиних правових приписів, які з максимальною повнотою регулюють визначену сферу суспільних відносин. Кодифікаційна уніфікація застосовується у багатьох галузях законодавства країни: трудовому, цивільному, шлюбно-сімейному, кримінальному, адміністративному праві тощо. Основою розглянутого виду уніфікації є єдиний правовий акт загального призначення, в якому сформульовані загальні положення з питань державного, господарського, соціально-культурного будівництва тощо, на яких вибудовується все законодавство.

Локальна уніфікація враховує місцеву специфіку утворень районного, міського, обласного масштабів і знаходить свій вираз в єдиних рішеннях, постановах, правилах. Іноді така уніфікація має змішаний локально-відомчий характер.

У результаті відомчої уніфікації, створюються єдині положення, інструкції, правила і рекомендації, які можуть бути загальними, локальними або адресованими підприємствам окремих галузей виробництва. Різновидом документів відомчої уніфікації є ті, що виходять із конкретної установи чи організації (документи місцевого значення) і мають цільове призначення.

Видова гама процесу уніфікації виявляється у трьох формах: універсалізації, інтеграції і систематизації.

Правова універсалізація стосується внутрішніх первинних компонентів системи законодавства і полягає у виробленні таких загальних норм, які формують структурну основу однієї чи кількох галузей або інститутів та їх функціональну єдність. Ці норми притаманні, наприклад, інституту відповідальності, захисту честі й гідності громадян, інституту заробітної плати тощо. Універсальність тут розуміється не як всеосяжна властивість, а як типове різнорівневе родове явище. Від нього залежить ступінь ефективності, якості інтеграції та систематизації законодавства.

Інтеграція — вищий ступінь уніфікації законодавства в міждержавних відносинах. Вона проявляється, як правило, у різних міжурядових угодах із багатьох соціальних і господарських проблем та

у прямих договорах між підприємствами в межах їх безпосередньої компетенції. Таке співробітництво, насамперед, передбачає вироблення загального політико-правового режиму регулювання відносин різних галузей економіки України із зарубіжними партнерами, а також забезпечує постійну роботу внутрішньодержавного господарського механізму.

Інтегроване законодавство може мати і міжгалузевий характер внутрішньодержавного значення, але в обох випадках ми маємо справу не з загальними приписами, а з єдиними нормативно-правовими актами.

Систематизаційна форма уніфікації допускає два напрями: технічне узагальнення нормативного матеріалу (інтеграція) і переробку діючих правових актів, власне кажучи, усунення неузгодженостей і протиріч правового регулювання (кодифікація). У процесі кодифікації законодавства нормативні акти об'єднуються за галузями і об'єднуються у струнку, внутрішньоузгоджену систему.

Підводячи підсумки слід зазначити, що проблеми уніфікації, систематизації законодавств є досить складними і потребують додаткової уваги юридичної доктрини та чіткого запровадження відповідних вимог у юридичну практику.

1. *Креативність загальнотеоретичної юриспруденції* : монографія / [Ю.М. Оборотов, В.В. Завальнюк, В.В. Дудченко та ін.]; за ред. Ю.М. Оборотова. – Одеса : Фенікс, 2015. – С. 241-253.
2. *Поленина С.В.* Основы гражданского законодательства и гражданского кодекса / Поленина С.В. – М., 1968. – С. 82-83.
3. *Поленина С.В.* Теоретические проблемы системы советского законодательства / Поленина С.В. – М., 1979. – С. 200.
4. *Бару М.И.* Унификация и дифференциация норм трудового права / М.И. Бару // Советское государство и право. – 1971. – № 10. – С. 45.
5. *Садиков О.Н.* Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства / О.Н. Садиков // Правоведение. – 1972. – № 6. – С. 95.
6. *Клейн Н.И.* Унификация норм особых условий поставки / Н.И. Клейн // Проблемы совершенствования советского за-

конодательства: Труды ВНИИСЗ. – М., 1975. – Вып. 2. – С. 85.

7. *Законопроекткування: сучасні реалії та тенденції розвитку* : монографія / О.Л. Копиленко, О.В. Зайчук, О.В. Богачова та ін. ; за ред. О.В. Зайчука, О.В. Богачової. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України; Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 2014. – С. 155-167.

8. *Теорія держави і права* : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – С. 221.

9. *Загальна теорія держави і права* : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – С. 314.

Ivanchenko Oksana. Unification and systematization: interdependence and compliance

The decision of problems of efficiency of legislation acquires the special actuality in our time, in fact directly touches interests of all citizens of Ukraine, civil society assists appearance of positive results from the reforms carried out in a country in economic, social, cultural, political and legal spheres.

Modern development of the Ukrainian state system requires prognostication of development of legislation, increase of his efficiency, social orientation, providing of quality, improvement of him regulation role in development of public relations.

Taking into account marked actual and important is research of essence of category "efficiency of legislation", and also question of search of ways of increase of his efficiency. Interest in the marked problem increases in connection with considerable influence of international law on development of national legislation.

The problem of creation of the stable, inwardly concerted system of legislation contacts also with that on a background swift intensification of lawmaking activity such his defects appear distinctly, as: unsystematic, inconsistency, internal contradiction between separate laws, legal unset-

tled of important public relations, parallelism in the legal adjusting of certain social spheres, insufficient scientific validity of some legislative acts, disparity them to the urgent public necessities, declaratives, technical and legal imperfection and others like that.

An unitization has one in two orientation. She not only produces general law from those or other similar problems of social development but also provides the literate technical formalized treatment of the already accepted unification positions, id est. systematization. Formulation of general norms - only part of this process that is legal basis of unitization.

Such norms can be definitions, declarations, norms-principles, by general permissions, general prohibitions and others like that. Confirmation can be numerous norms, for example, of declaration of rights and freedoms of man and citizen. The last, for example, contain general reference - permission to temporal limitation of rights and freedoms of man and citizen in case of input of super excellence on founding and in limits statutory.

Having regard to the functional variety of legislation, distinguish general, local and department types of unitization. Working out the totals it should be noted that problems of unitization, systematization of legislations are difficult enough and need additional attention of legal doctrine and clear input of corresponding requirements legal practice.

Key words: systematization of legislation, unification of legislation, systematization of types, types of unification, the direction of the unification, the effectiveness of the legislation.