

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ УНІФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ НА ШЛЯХУ ДО ЄДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ

PROBLEM ASPECTS OF UNIFICATION OF THE LEGISLATION OF UKRAINE ON THE WAY TO UNITED LEGAL SPACE

Таранюк А.О.,

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету

Стаття присвячена визначенню та розгляду основних проблем, що стають на заваді під час приведення національного законодавства до міжнародних стандартів. Питання – гостре та актуальне для сьогодення українського правового простору.

Ключові слова: уніфікація, єдиний правовий простір, національне законодавство, адаптація законодавства, інтеграція правового регулювання.

Статья посвящена определению и рассмотрению основных проблем, препятствующих приведению национального законодательства к международным стандартам. Вопрос – острый и актуальный для сегодняшнего украинского правового пространства.

Ключевые слова: унификация, единое правовое пространство, национальное законодательство, адаптация законодательства, интеграция правового регулирования.

The article is devoted to the definition and review of the main obstacles to bringing the national legislation to international standards. Question poignant and relevant for today's Ukrainian legal space.

Key words: unification, unified legal space, national legislation, adaptation of legislation, integration of legal regulation.

Постановка проблеми. Україна на сучасному етапі свого розвитку стикається з проблемою приведення національного законодавства до стандартів провідних світових країн шляхом його вдосконалення відповідно до міжнародних норм. Зміни, що відбуваються сьогодні в правовому полі України, стосуються його якісного оновлення, трансформації та реформування. Це не просто наміри чи побажання, а гостра життєва потреба, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором країни. Адже національне право в Українській державі істотно відрізняється від права в європейських країнах, передусім своїм «духом», своєю ідеологією.

Стан дослідження. Даним питанням займалися такі вчені, як С. Алексєєв, С. Бобровник, О. Богинич, Ф. Бурчак, О. Васильєв, В. Денисов, О. Зайчук, А. Засць, В. Євїнтов, В. Журавський, Р. Калюжний, Д. Керїмов, М. Козюбра, М. Матузов, Н. Онїщенко, В. Опришко, А. Піголкін, Є. Погорелов, В. Погорїлко, С. Погребняк, С. Поленїна, П. Рабїнович, В. Селїванов, В. Сїнюков, Л. Тїунова, Ю. Тїхомїров, І. Усенко, Ю. Шемшученко, тощо.

Мета статті – загальнотеоретичний аналіз та формулювання основних проблемних аспектів уніфікації законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Уніфікація є початковим етапом гармонїзації законодавства. Уніфікація, тобто зведення до єдиних стандартів, – це процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбїжностей і надання однотїпності правовому регулюванню подїбних або близьких видів суспїльних вїдносїн. Вона зумовлена ускладненням суспїльного життя і розвитком суспїльних вїдносїн. Стосується як правотворчостї, так

ї правозастосування. Необхїднїсть уніфікації в правї виникає за умов:

- 1) утворення нових держав, на територїї яких дїють складовї рїзних правових систем;
- 2) формування єдиної правової системи союзних держав;
- 3) зближення правових систем держав, якї утворюють рїзні мїждержавнї об'єднання тощо [1].

Вона сприяє інтеграції правового регулювання в мїждержавних вїдносїнах, зближенню національного і мїждержавного права, забезпеченню гармонїзації правових систем.

Передумовами уніфікації норм права є права інтеграція та інтернаціоналізація права. У результатї тенденції правової інтеграції, інтернаціоналізації права в європейському просторї, наднаціональної природи права ЄС посилюється роль мїждержавного права та, зокрема, права ЄС в національних конституціях, що поступово та досить активно отримують статус процесів «конституціоналізації». Водночас конституція інтернаціоналізується і стає невід'ємною частиною мїждержавного співробітництва [2, с. 405].

Уніфікація – постійний предмет дослідження представників галузевих юридичних наук рїзних країн. Однак у теорїї права уніфікації необґрунтовано придїляється мало уваги, хоча необхїднїсть її загальнотеоретичного аналізу очевидна. Це пов'язано з тим, що становлення української держави вимагає уніфікованого пїдходу до загальних цїлей і завдань правового регулювання суспїльних вїдносїн, до упорядкування нормативного матеріалу рїзних галузей законодавства, узгодженостї правової системи.

Процес уніфікації має двоєдину спрямованїсть, оскїльки вона не тїльки виробляє загальнї розпо-

рядження з тих чи інших подібних проблем соціального розвитку, а й дає грамотну техніко-формалізовану обробку вже прийнятих уніфікаційних положень. Видання загальних норм – лише частина цього процесу, що становить юридичну основу уніфікації. Єдність є її головною внутрішньою властивістю.

Прагнення законодавця до уніфікації має, принаймні, дві підстави: потреба в однаковому регулюванні близьких суспільних відносин та бажання концентрації вже наявної множинності правового матеріалу в однойменній сфері, що створює труднощі його застосування на практиці. Відповідно, в одних випадках уніфікованому впливу піддається правова матерія окремих нормативних актів, зміст яких поширюється на невелику, специфічну групу суспільних відносин у межах певної галузі; в інших – рівень уніфікації може досягати рівня кодифікації нормативних актів.

Особливістю уніфікації є те, що вона носить фазовий характер. Кожна фаза уніфікаційного розвитку має свої нюанси і впливає на структурне формування системи законодавства конкретної галузі; відбиває, насамперед, правову політику держави на певному етапі, її законодавчі перетворення, а також закріплює єдині форми та методи регулювання найбільш важливих родинних суспільних відносин [3, с. 16].

Невпорядкованість правотворчості створює сприятливі умови для появи розрізаних, малоефективних, часто суперечливих один одному приписів, що ускладнює процес правозастосування. Уніфікація сприяє синхронній дії всіх структурних елементів системи законодавства, зміцнює їх взаємозумовленість. Уніфікація охоплює всі структурні ланки системи законодавства і має безперервний характер.

Головними методами уніфікації в праві є: 1) систематизація національного законодавства; 2) імплементація норм міжнародного права в національне законодавство; 3) адаптація національного законодавства до вимог міжнародного права тощо.

Систематизація та уніфікація – провідні тенденції українського законодавства, які об'єктивно, повно і всебічно відбивають весь процес соціально-правових перетворень у сучасних умовах.

Систематизоване законодавство, комплексно регулюючи те чи інше коло суспільних відносин, робить доступнішим виявлення наявного нормативного матеріалу, спрощує дотримання і застосування правових приписів, дає змогу виявити проблеми в правовому регулюванні, забезпечує найповніше та найкомпактніше втілення ідей законодавця в нормативних актах.

Обов'язковою умовою систематизації є встановлення нормативності актів, так само як і відокремлення нормативних положень, що містяться в цих актах, від приписів і положень, які мають ненормативний характер.

Систематизація законодавства стала необхідною у зв'язку з накопиченням великої кількості розрізаних актів, більша кількість яких втратила силу, хоча формально акти не були скасовані, суперечливістю

законів, виданих у різний час, та неузгодженістю термінології. Однак необхідно пам'ятати, що навіть за наявності збірників нормативних актів робота із систематизації повинна безупинно продовжуватися, оскільки законодавство розвивається.

Основними результатами процесу систематизації є:

- 1) правове регулювання широкого спектру нормативно-правових актів, врахування їх специфіки та особливостей упорядкування;
- 2) виключення або, принаймні, обмеження дублювання норм різними галузями законодавства;
- 3) усунення прогалін;
- 4) подолання колізій у законодавстві;
- 5) створення умов відповідної юридичної кваліфікації.

Імплементація норм міжнародного права у внутрішнє право України зумовлена об'єктивними потребами регулювання суспільних відносин і на міжнародному рівні, і всередині кожної держави. Це питання викликає багато дискусій серед дослідників. У сучасній українській науковій літературі загально-теоретичні питання імплементації норм міжнародного права у внутрішньому праві досліджувалися в працях М. Буроменського, В. Денисова, А. Дмитрієва, В. Євінтова, П. Мартиненка, Л. Тимченка та ін. Окремі роботи з цієї проблематики розглядали П. Рабинович, Н. Цись, В. Чубарева, О. Ярмиш, В. Шукліна тощо.

Загальновідомо, що однією з форм вираження норм міжнародного права, є міжнародні договори, які водночас є джерелами договірної права. Досягти мети укладеного міжнародного договору можливо лише шляхом його узгодження з нормами внутрішньодержавного права.

Імплементація – це процес забезпечення виконання положень міжнародного договору [4, с. 73]. Його можна вважати вдалим, коли мету договору досягнуто. Застосовуються різні варіанти імплементації, зокрема: трансформація, інкорпорація, відсилка, уніфікація, рецепція, створення спеціального правового режиму тощо [5, с. 24]. Необхідно пам'ятати про те, що порядок імплементації міжнародних норм визначається нормами національного права.

Поширеними способами імплементації є інкорпорація та відсилка. Під інкорпорацією розуміємо введення в національну систему інших норм (норм міжнародного права). Правова база нашої держави передбачає сприятливі умови для загальної інкорпорації міжнародно-правових норм. Зокрема, в статті 9 Конституції України закріплено положення про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України.

У статті 18 Основного Закону йдеться про те, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародної спільноти за загально визнаними принципами та нормами міжнародного права. Держава може запозичити з норм

міжнародного права лише певні моделі поведінки та зробити їх обов'язковими для застосування шляхом закріплення в законі (такий процес має назву «рецепція»).

Так, у статті 9 Конституції України зазначено, що укладання міжнародних договорів, які суперечать Основному Закону, можливе лише після внесення до неї відповідних змін.

Під час укладання міжнародних договорів Україна має юридичне зобов'язання узгоджувати норми внутрішнього та міжнародного права. У внутрішньодержавному праві повинен чітко визначатися статус міжнародно-правових норм у внутрішньодержавних відносинах, що сприятиме зближенню ряду міжнародно-правових та конституційно-правових інститутів (наприклад, у сфері оподаткування, використання повітряного простору тощо).

Для успішної імплементації норм міжнародного права у внутрішнє право держави вони мають бути досить конкретизовані (з чітким визначенням відповідних прав та обов'язків, а також відповідальністю за їх невиконання).

Відсутність чіткої ієрархії норм міжнародного та внутрішнього права, невизначеність місця міжнародних договорів у системі національного законодавства є основними недоліками правового регулювання в Україні.

Порівнюючи форми національної імплементації в ЄС та в Україні, можна відзначити наступне. І ЄС, і Україна використовують автоматичну інтеграцію як форму імплементації, тобто не потрібне прийняття додаткових імплементаційних актів для набрання чинності Угодою. Стосовно статусу Угоди в системі джерел права України, то ратифікувавши Угоду, держава реалізує презумпцію відповідності норм міжнародних договорів Конституції України. Згідно з правом ЄС норми установчих договорів ЄС матимуть перевагу над нормами Угоди. І ЄС, і Україна дозволяють пряму дію міжнародних договорів, а отже, зацікавлені фізичні та юридичні особи мають можливість використовувати норми Угоди для захисту своїх прав та інтересів у судовому порядку [6, с. 34].

Безперечно, форми імплементації в кожній державі – це результат взаємодії багатьох різних факторів. Під фактором розуміється «від лат. *factor* – той, що виробляє, спричиняє; причина, рушійна сила якого-небудь процесу, що визначає його характер або окремі риси» [7]. Взаємодія факторів є унікальною для кожної держави, тобто форми імплементації – продукт історичного розвитку кожної конкретної держави. Дослідження зумовленості вибору форми імплементації може допомогти краще зрозуміти особливості імплементаційної діяльності в тій чи іншій державі. А питання зумовленості вибору форми національної імплементації – складне і багатогранне, потребує детальнішого дослідження [8, с. 6].

Серед основних способів імплементації міжнародно-правових норм у національну систему права в науці виокремлюють, зокрема, рецепцію, трансформацію, відсилання.

Рецепція – це текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми в статті нормативно-правового акту. Звернення до рецепції може мати різні мотиви: від бажання повторити вдале формулювання статті міжнародно-правового акту до прагнення продемонструвати щонайповніше дотримання прийнятого міжнародного зобов'язання.

Рецепція є способом досить поширеними. У більшості випадків рецепції застосовують після надання державою згоди на обов'язковість міжнародного договору (наступна рецепція). Іноді ж держава вживає заходи з приведення свого законодавства у відповідність до норм міжнародного договору на етапі підготовки до приєднання до нього (попередня рецепція). Тим самим удається поєднати момент прийняття на себе зобов'язань за міжнародним договором і початок їх виконання у внутрішньому правопорядку [9, с. 231].

Сутність рецепції полягає в тому, що на основі національного права норми міжнародного права стають нормами національного права, тобто норми національного права повторюють зміст норм міжнародного права. Так може бути, наприклад, коли держава приймає національний закон, який повторює приписи міжнародного договору.

Трансформація пов'язана зазвичай із цілковитою переробкою тексту міжнародно-правового акту чи окремих його статей, із прийняттям на цій основі норм внутрішнього права. При цьому норми внутрішнього права нерідко формулюють інакше, ніж у першоджерелі – статті міжнародних договорів. Хоча за суттю зміст міжнародного зобов'язання в разі трансформації має зберігатися.

Прихильниками концепції трансформації є Р. Бледсо та Б. Бочек. Вони розглядають доктрину трансформації як принцип, згідно з яким «для того, щоб міжнародне право стало «правом країни», воно повинно стати частиною внутрішнього права, тобто повинен бути законодавчий акт, щоб трансформувати міжнародну норму в національну (внутрішню норму)» [10, с. 151].

На думку цих авторів, доктрина трансформації частково базується на вірі в суверенний характер держави, оскільки держава згідно з власним суверенітетом має виразити свою згоду на обов'язковість для неї норми міжнародного права в достатньо чіткій та ясній формі, наприклад, за допомогою прийняття національного закону.

Трансформація надзвичайно поширена, й держава охоче до неї вдаються. У деяких випадках трансформації важко уникнути. Наприклад, для імплементації міжнародних договорів, спрямованих на уніфікацію кримінального законодавства держав, трансформація необхідна. Саме шляхом трансформації найчастіше вносять зміни до кодексів України.

Відсилання є вказівкою у внутрішньодержавному нормативно-правовому акті на міжнародне право як на джерело, що регулює ці відносини. Відсилання санкціонує пряме застосування суб'єктами внутрішнього права норм міжнародного права у внутрішньодержавних правовідносинах.

У застосуванні відсилання є дуже складним і має низку особливостей. Насамперед, воно звернене здебільшого до індивідуально не визначеного кола міжнародних договорів. Це означає, що у відсильній нормі немає переліку міжнародних договорів, до яких слід звертатися. Відсилання вказує тільки на предмет правового регулювання і, як правило, не орієнтоване в часі. Воно діє як щодо міжнародних договорів, складених певною державою до прийняття цієї відсильної норми, так і щодо міжнародних договорів, які будуть укладені в майбутньому.

Незалежно від особливостей основних способів імплементації міжнародно-правових норм, а саме рецепції, трансформації, відсилання, на державі завжди лежить обов'язок виконання її міжнародно-правових зобов'язань відповідно до загально визначених принципів міжнародного права, зокрема принципу *pacta sunt servanda* та принципу добросовісності, позаяк тільки так можна забезпечити ефективну реалізацію та дієвість міжнародного права.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу та норм міжнародного права також відіграє важливу роль у прийнятті міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю власних нормативно-правових актів. Від того, чи відповідають закони та інші нормативно-правові акти законодавства Європейського Союзу та нормам міжнародного права, залежить і прийняття зазначеними органами відомчих нормативно-правових актів, які, у свою чергу, відповідають цим нормам. Тобто органи, що видають нормативно-правові акти, повинні під час їх розробки враховувати відповідні директиви ЄС та міжнародні стандарти з відповідних питань.

Адаптація повинна охопити всі сфери правового регулювання, однак відбуватися вона має поетапно, а тому необхідно виділити пріоритетні сфери, в яких будуть сконцентровані основні зусилля нормотворчої роботи відповідних органів державної влади, в тому числі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо реалізації першочергових завдань кожного етапу реформ.

Процес адаптації законодавства вимагає спільних зусиль усіх гілок влади в Україні. Обсяг робіт вражає. За експертними даними, для входження в правове поле Європи Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни майже до 4 тис. законів та інших нормативно-правових актів [11, с. 28]. Адаптація національного законодавства пов'язана також із розв'язанням цілої низки організаційних, кадрових, фінансових, методологічних, інформаційних і наукових питань та координацією діяльності органів державної влади. Цікавими в цьому контексті є результати загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова. Так, 42% громадян вважають найбільш послідовним прихильником руху України до Європи Президента України, 11% – Уряд і лише 3% – Верховну Раду [12, с. 5]. У результаті невисокого рівня довіри до Парламенту, розбіжностей, а нерідко й відкритого

протистояння між гілками влади щодо зовнішньополітичних пріоритетів України, результативність законотворчого процесу є доволі низькою.

Важлива проблема процесу адаптації – відсутність цілісного законодавчого поля в Україні. Як наслідок, існуюча законодавча база є суперечливою, нестабільною і малозрозумілою. Так, із 30 тис. нормативно-правових актів, що діють в Україні, закони складають лише 4,6% [13, с. 2]. Наприклад, іноземну підприємницьку діяльність в Україні регулюють понад 130 законодавчих актів. За відсутності Закону України «Про Кабінет Міністрів України» сьогодні діяльність Уряду регулюють 440 законів, повноваження Прем'єр-міністра – понад 250 законів [14, с. 25]. Проблема полягає не стільки в кількісних показниках, скільки в якісному змісті законодавства, адже в ЄС особливе значення приділяє саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки. Згідно з цими правилами правовий акт повинен бути: чітким, без зайвої довжини, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що роблять акт складним для читання.

Ускладнює формування дієвої правової системи України також відсутність ефективного механізму імплементації нормативно-правових актів. За словами експерта Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П'ятницького, «...головна проблема України полягає не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці» [15, с. 5].

Україна, на жаль, знаходиться ще далеко від європейських стандартів правової регламентації. Процес адаптації українського законодавства уповільнюється об'єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою, корупцією в органах державної влади, бюрократичною системою, поширенням серед владної еліти «радянських» стереотипів. Крім того, інтеграція з європейською системою права відбувається на фоні правової реформи в Україні.

Адаптація чинного українського законодавства до законодавства ЄС – обов'язкова передумова успішної реалізації європейських прагнень України. Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також врахування досвіду асоційованих країн ЄС дадуть позитивний результат.

Висновки. Уніфікація українського законодавства – це детермінований практикою суспільного розвитку двоєдиний, суттєво-формалізований процес, спрямований на усунення розходжень у регулюванні подібних або родинних явищ і створення універсальних різнорівневих нормативних актів чи приписів, що мають істотний вплив на стан усієї системи законодавства.

Таким чином, зрозуміло, що формування правового поля держави є тривалим соціальним процесом, органічно пов'язаним зі змінами у всіх інших сферах життя суспільства. Штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Право ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://studies.in.ua/pravo_es-shporu/2450-garmonizacuya-ta-unfkaasya-zakonodavstva-krayin-chlenu-yes.html.
2. Шайгарданова В.В. Уніфікація норм міжнародного права / В.В. Шайгарданова // Часопис Київського університету права. – 2013/2. – С. 403–408.
3. Граціанов А.І. Роль уніфікації в систематизації законодавства / А.І. Граціанов // Держава і право. – К. : ІДП НАНУ. – 2000. – Вип. 8. – С. 15–19.
4. Раскалей М. Особливості імплементації міжнародних договорів у внутрішній правопорядок у галузі повітряного права України / М. Раскалей // Віче. – 2007. – № 5-6. – С. 72–74.
5. Шпакович О. Особливості способів імплементації міжнародно-правових норм/ О. Шпакович // Віче. – 2010. – № 17. – С. 23–25.
6. Галецька Н.Б. Національна імплементація Угоди про асоціацію між ЄС та Україною: деякі теоретичні аспекти / Н.Б. Галецька // Держава і право: зб.наук.пр. – 2014. – № 66. – С. 27–35.
7. Большая советская энциклопедия : в 30 т. – М. : Советская энциклопедия, 1969–1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Фактор/>.
8. Галецька Н.Б. Форми національної імплементації міжнародних договорів / Н.Б. Галецька // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. ХІХ Звіт. наук.-практ. конф., 7-8 лютого 2013р. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2013. – С. 5–7.
9. Буроменський М.В. Міжнародне право / М.В. Буроменський. – К. : Юрінкомінтер, 2005. – 336 с.
10. Черниченко С.В. Теория международного права. В 2-х т. Т. 1: Современные теоретические проблемы / С.В. Черниченко. – М., 1999. – 336 с.
11. Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України / В. Опришко // Право України. – 2001. – № 2. – С. 28–32.
12. Пашков М., Чалий В. Україна на шляху європейської інтеграції: соціологічне опитування УЦЕПД / М. Пашков, В. Чалий // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 9. – С. 5.
13. Панченко О. Україна живе по закону на 4,6% / О. Панченко // День. – 7 жовтня 1999 р. – С. 2.
14. Міжнародний імідж України: міфи і реалії. Аналітична доповідь УЦЕПД // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 3. – 68 с.
15. Fundamental Reformfor Future Integration // The Day. – June 6, 2000. – № 18. – Р. 5.