

### ПРОБЛЕМА КОЛІЗІЙ ТА ШЛЯХІВ ЇХ ПОДОЛАННЯ В СУЧАСНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Подолання суттєвих недоліків сучасного законодавства потребує його всебічного наукового аналізу, передусім виявлення колізій між старими і новими нормами законів, а також колізій законів із Конституцією України та нормами міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Найважливішим завданням правової науки є також вирішення питання про шляхи подолання цих колізій в українському законодавстві.

На жаль, питання колізій та шляхів їх подолання в сучасному законодавстві України тільки починає досліджуватись українською наукою з позицій нового праворозуміння. З'ясування сутності колізій у сучасному праві України дає підстави для визначення оптимальних шляхів реформування та розвитку законодавства. Проте розуміння колізій та шляхів їх подолання, що існувало у правовій науці у радянські часи, явно недостатнє для вирішення завдань реформування сучасного українського законодавства [1].

Практика реалізації законодавства України з усією очевидністю показала, що оновлення законодавства тільки шляхом внесення змін і доповнень є недостатнім для подолання в ньому суттєвих колізій. Не може забезпечити усунення суттєвих колізій і кількісне зростання нових законодавчих та інших нормативно-правових актів. Це також загрожує створенням нових колізій у законодавстві.

На мій погляд, упорядкування законодавства на визначених Конституцією засадах, подолання колізій між Конституцією і законами, а також гармонізація норм національного законодавства з міжнародним правом найефективніше можуть бути здійснені шляхом систематизації законодавства. Тільки будучи системним [2], право здатне ефективно діяти у напрямку, визначеному законодавцем, реалізувати його правову ідею та правові ідеали, більше того,

\* Доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри загальноправових дисциплін і міжнародного права економіко-правового факультету ОНУ ім. І. І. Мечникова.

спрямовувати розвиток суспільних відносин. Однак праву, як і будь-якій іншій системі, притаманна певна ступінь неузгодженості, що зумовлюється не лише внутрішніми (недосконалість системи), а й зовнішніми (вплив оточуючого середовища) чинниками.

Важливим напрямом розвитку і вдосконалення сучасного законодавства є наявність колізійних норм.

Колізійні норми — це один із способів вирішення колізій правових приписів. Він є найуніверсальнішим, оскільки в більшості випадків норми вирішують протиріччя нормативно-правових приписів.

Дії суб'єкта правореалізації, що регламентуються колізійними нормами, можуть бути різноманітними залежно від різновиду колізій. По-перше, це операції, пов'язані з перевіркою дії правової норми в часі. Вони визначаються в процесі з'ясування питань наявності законної сили, тобто реальної дії припису, відсутності іншої аналогічної норми. Вони застосовуються за такими правилами: при розбіжності норм, прийнятих різноманітними державними органами, перевага надається приписам вищестоящих органів; при розбіжності норм, виданих одним органом у різний час, перевага надається нормі, що прийнята пізніше; у випадку суперечності норм різної юридичної сили діє норма, що має вищу юридичну силу. По-друге, операції, що регулюються колізійними нормами у зв'язку з дією норми в просторових межах. Її сутність складають дії з ліквідації суперечностей між актами національного та міжнародного права.

Систематизація законодавства, предметом якої є нормативно-правові акти, зумовлена необхідністю його вдосконалення, звільнення від застарілих суперечливих норм, усунення прогалів, упорядкування з метою ефективного використання згаданими актами. Все це певною мірою стосується законодавства України.

Аналіз зазначених та інших норм Основного Закону України дає можливість зробити висновок, що він визначає досить широкий спектр суспільних відносин економічної сфери, які підлягають законодавчому врегулюванню. Якщо спробувати дослідити, які питання економіки найбільше врегульовані законодавчими актами, то побачимо, що це загальні засади економічного розвитку та діяльності різних галузей промисловості, сільського господарства та агропромислового комплексу. Їм присвячено майже 450 законів (27% загальної їх кількості). Причому абсолютно нових законів було прий-

нято 140, а 200 законів стосувались питань внесення змін та доповнень до чинних. Звертає на себе увагу те, що 110 — це закони про ратифікацію міжнародних договорів щодо економічного співробітництва. Більшість (понад 2/3) законів, що регулюють нині суспільні відносини в економічній сфері, прийнято Верховною Радою України на основі Конституції України 1996 р. Проте, як уже йшлося, велика кількість законів, що регулюють відносини в економічній сфері, з моменту свого прийняття зазнала значних змін. Причиною цього перш за все є нестабільність економічної ситуації в країні.

В Україні нині налічується більше 60 тис. нормативно-правових актів, які регулюють весь комплекс суспільних відносин, у тому числі 1 тис. 565 законів (2,5% загальної чисельності нормативно-правових актів). Серед них досить велика частина тих, які покликані регулювати суспільні відносини в економічній сфері. Таких нормативно-правових актів майже 27 тис. (45% загальної їх кількості), у тому числі 605 законів (38,6% чинних в Україні). Звертаємо увагу, що питома вага “економічних” законів у нормативно-правовому масиві незначна і становить лише 2,2% [3]. Безумовно, цього мало, враховуючи стан економіки і рівень правового регулювання в даній сфері. Крім того, законодавчу базу становлять закони, прийняті у різний час. Так, зараз у нашій державі діє 75 законів ще Української РСР [4].

Розглядаючи питання систематизації законів та інших нормативно-правових актів, вітчизняні та зарубіжні вчені в основному виділяють два її види — інкорпорацію та кодифікацію.

Одним із серйозних кроків щодо інкорпорації законодавства України є видання Інститутом законодавства Верховної Ради України багатотомного збірника “Закони України”. Вже вийшло 18 томів, які містять понад 1300 законів, котрі можуть стати основою майбутнього зводу законів України.

Важливим видом систематизації законодавства є кодифікація — діяльність, спрямована на переробку чинного законодавства шляхом підготовки та прийняття нового, узагальненого, юридично цілісного і внутрішньо узгодженого кодифікованого акта. В ньому на підставі єдиних принципів досягається правове регулювання відносно однорідних і достатньо стабільних суспільних відносин. Такими актами є основи законодавства, кодекси статуту, положення [5].

Наприклад, кодифікація дозволяє нормативно врегулювати суспільні відносини з найбільшою повнотою і водночас досягти в їх регулюванні максимальної узгодженості. Разом з тим суспільні відносини можуть стати засобом розвитку системи законодавства. Правотворча діяльність на всіх рівнях має відтворювати системний підхід, лише тоді вона буде ефективна. Проте єдиного об’єднуючого центру, який спрямовував би законотворчу діяльність в одне русло, не існує. Кожен з органів, що мають безпосереднє відношення до кодифікації законодавства, яке стосується економічних відносин, — Верховна Рада, Кабінет Міністрів, підпорядковане йому відомство — Міністерство юстиції України, — робить свою справу самостійно. Потрібно створити центр кодифікації і систематизації законодавства, який би визначив принципові засади і напрямки формування тих чи інших кодифікованих нормативно-правових актів, вирішував проблеми інкорпорації і кодифікації. Поки що ж проблеми правового регулювання економічних відносин в Україні вирішуються, загалом, безсистемно.

Інститут законодавства Верховної Ради України розробив проєкт концепції розвитку законодавства України на 1997-2005 роки. Основною метою концепції є сприяння Верховній Раді України у здійсненні її законодавчої діяльності на плановій основі, у системній, логічній послідовності з урахуванням відповідних пріоритетів і напрямків розвитку законодавства нашої держави [6].

З метою забезпечення ефективного розвитку законодавства в концепції визначено необхідність внутрішнього вдосконалення законодавства, прискорення розвитку базових, комплексних та деяких нових галузей права, формування нових процесуальних галузей. Особливо визначена необхідність правового врегулювання законодавчої діяльності [7]. Необхідність її проведення зумовлена насамперед потребою здійснення в державі суттєвих економічних перетворень, формування ефективної національної економіки як основи підвищення добробуту народу, істотного зміцнення законності у діяльності органів влади та поліпшення правопорядку.

Зрозуміло, що для реалізації державної політики у будь-якій сфері, в тому числі законодавчій, необхідний дієздатний парламентський механізм. І тому одним із важливих завдань є здійснення і розвиток конституційних засад в організації та діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Парламент

має сприяти подальшому розвитку в Україні парламентської демократії як системи правління, за якої парламент стає організаційним центром політичного життя країни, посідає чільне місце у функціонуванні владного механізму, формуванні державної політики, її законодавчому забезпеченні з метою розширення кола суспільних відносин, які регулюються безпосередньо законом. Але негативним є те, “що деякі з цих законів досі далекі від досконалості” [8]. З моєї точки зору, необхідне істотне поліпшення законодавчого процесу, створення науково обґрунтованої, комплексної системи управління законодавчим процесом, щоб забезпечити плановірність, послідовність та системність законодавчої діяльності.

Практика свідчить про те, що увага нашого парламенту в основному зосереджена не на питаннях урегулювання нових правових відносин, які історично розвиваються, а на “латанні дірок” [9] у нашому законодавчому масиві.

Динамізм економічних, політичних і соціально-культурних потреб сучасного розвитку Української держави зумовлює нові завдання правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Лише завдяки виваженим, науково обґрунтованим законам, які відображають інтереси людей, та ефективному механізму запровадження їх у життя можна домогтися динамічного розвитку держави і суспільства. Необхідно також, щоб законотворча робота здійснювалась системно і комплексно, аби правове регулювання тих чи інших відносин мало завершений вигляд, враховувало різноманітні соціальні чинники та інтереси. Прийняття кодексів і законів, нехай на перший погляд і досконалих, але не забезпечених механізмами їх реалізації, не погоджених з усією системою законодавства або чинними законами, не тільки робить неможливою ефективну реалізацію законів на практиці, а й підриває віру в них.

Концептуальною основою сучасної правової парадигми є визнання пріоритетного місця і ролі людини та громадянина у державно-владних відносинах. Тому початковою є потреба у якісно новому розумінні призначення права і закону, відповідності їх моральним вимогам. Важливе методологічне значення для формування системи нового законодавства набуває принцип верховенства закону. В державі реально діє не ідеальне, а позитивне право, тому принцип верховенства закону має більшу практичну цінність. [10] Слід зауважити, що в законах має обмежуватись свавілля як фізичних, юри-

дичних осіб, так і держави задля загального добра. Органи державної влади та їхні посадові особи можуть діяти лише на підставі і в межах повноважень і способом, визаним Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Суттєвим недоліком правового процесу є відсутність єдиних критеріїв при виробленні та виборі форми нормативно-правових актів. Зокрема, не зовсім зрозуміло, чому в одних випадках певне коло правових відносин регулюється законом, в інших — президентськими указами, урядовими постановами, відомчими нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Протиборство закону та указу руйнує нормальне функціонування усієї системи чинних нормативно-правових актів. В одному випадку закон встановлює досить абстрактні принципи регулювання тих чи інших відносин, в іншому законодавча деталізація зводиться до рівня відомчої інструкції. Як образно зауважують вчені, нормативно — правові акти сьогодні грають роль лебедя, рака і щуки [11].

Відсутня певна система законодавчої діяльності. Спостерігається значна кількість змін до чинних нормативно-правових актів, основним чином до законів, прийнятих уже після проголошення незалежності, внутрішня суперечливість при регулюванні тих чи інших суспільних відносин. У ряді випадків наявні розходження певних нормативно-правових актів з нормами Конституції України. Надалі необхідно не тільки розвивати законодавство на основі Конституції України, приводити чинні нормативно-правові акти відповідно з її визначальними положеннями, а й упорядковувати, систематизувати його. Адже це своєрідний і непростий процес, який вимагає відповідних послідовних дій. Сучасне законодавство нашої держави як типове законодавство посттоталітарного суспільства, хоча і стало на новий шлях розвитку, але все ще залишається пов'язаним із законодавством минулого періоду. І досі в Українському законодавстві мають місце перебільшення ролі кримінальних репресій та недооцінка адміністративно-правових і цивільно-правових заходів юридичної відповідальності. Нарешті, як загальний висновок можна навести таку думку. Робота по впорядкуванню національного законодавства, з наукової точки зору, повинна випереджати його кодифікацію. Тільки її наслідки мають стати основою зазначеної кодифікації або інших форм подальшого розвитку законодавства взагалі.

Відповідно, за Гегелем, перетворення права на закон завдяки за-

конотворчості надає праву форму загальності і повної визначеності. Предметом законотворчості можуть бути лише зовнішні сторони людських відносин, але не їхня внутрішня сфера. Він підкреслював, що зміст права може не бути додержаним у процесі його застосування, не все дане у формі закону є правом, оскільки не все закономірне в позитивному праві є законним і правомірним [12]. Закон повинен бути виразом права, яке історично склалось.

Влада, намагаючись вирішити економічні проблеми, іноді, не усвідомлюючи, зловживає законом, забуваючи при цьому, що закон у кожному суспільстві не є безпосереднім регулятором суспільних відносин, а є лише “ефективним засобом, за допомогою якого формуються умови для розвитку суспільства у належному, прогресивному напрямі” [13].

Значна частина нашої економіки сьогодні ховається у тінь саме через відсутність адекватного законодавчого регулювання. І “внести її на світло”, — як заявляє О. В. Задорожний, можна за допомогою прийняття необхідних законів, вирішивши, таким чином, і цілий ряд надзвичайно болючих соціальних проблем [14].

#### Література

1. Див.: Назаренко Є. В. Систематизація законодавства шлях до усунення колізій у праві України // Конституція України та проблеми систематизації законодавства. Зб. наук. праць. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, — 1999. — Вип. 5. — С. 23.
2. Див.: Згуровський М. З. Стан та перспективи розвитку методології системного аналізу в Україні // Кібернетика і системний аналіз. — 2000. — № 1. — С. 102.
3. Див.: Бобровник С. В. Колізійні норми як засіб удосконалення сучасного законодавства // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 37.
4. Опришко В. Ф. Проблеми вдосконалення законодавчого регулювання економіки України // Правове регулювання економіки України: Збірник наукових праць. — К., 2000. — С. 4.
5. Опришко В. Ф. Систематизація законодавства України — новий етап його вдосконалення (теоретичні та практичні проблеми) // Конституція України та проблеми систематизації законодавства: Збірник наукових праць. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. — Вип. 5. — С. 7.
6. Опришко В. Ф., Срофеев М. І., Лисиченко В. К. і ін. Концепція розвитку законодавства України на 1997 — 2005 роки. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. — С. 5.
7. Див.: Шевченко Я. М. Розвиток і перспективи систематизації цивільного законодавства в Україні // Конституція України та проблеми систематизації законодавства — К., 1999. — С. 71.

8. Ллюц І. С. Парламентаризм в Україні: теорія і практика. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 5.

9. Там же. — С. 6.

10. Шемшученко Ю. Теоретичні засади розвитку законодавства України // Право України. — 1996. — № 8. — С. 3.

11. Цит. по: Ющук О. І. Юридична техніка: проблеми визначення поняття // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 647.

12. Гегель Г. -В. -Ф. Філософія права. — М., 1990. — С. 250.

13. Данілов С. Х. Деякі концептуальні засади гармонізації законодавства України // Проблеми і перспективи розвитку та реалізації законодавства України. — К., 2001. — С. 135.

14. Факти. — 2001. — 28 марта. — С. 5.