



Общими причинами нарушений, допускаемых в законотворческой работе, являются: теоретическая неразработанность многих аспектов законодательной техники в правовой науке; отсутствие четких и единых для всех участников законодательного процесса правил законодательной техники и практически полное отсутствие нормативно-правового закрепления правил разработки, написания и оформления законопроектов; высокая интенсивность законодательного процесса (разработчики проектов новых законов вынуждены вносить в них коррективы в связи с изменяющейся буквально в процессе работы регламентацией общественных отношений); наличие большого числа противоречий в действующем законодательстве, а также большого числа актов и норм, практически не действующих, но официально не признанных утратившими силу; отсутствие надлежащей систематизации законодательства, недостаточная специальная подготовка лиц, занимающихся непосредственно правотворчеством.

Анализ деятельности законодательных органов в области правотворчества показывает, что наряду с положительными результатами, достигнутыми в последние годы, в их работе сохраняются старые и возникают новые проблемы. В этой связи возникает необходимость исследования всей совокупности проблем в области законодательной техники и технико-юридического качества законов, с целью выявления среди них и первоочередного разрешения, наиболее значимых и наименее проработанных в теоретическом плане.

Так, не всегда принятые к рассмотрению нормативные акты отвечают требованиям законности. Иногда в разрабатываемые законы включаются положения, ограничивающие права и законные интересы человека и гражданина. Часто ущемляются права юридических лиц. Положения отдельных законов дублируют друг друга или, наоборот, противоречат друг другу. Отрасли законодательства формируются подчас стихийно, немало законов для решения текущих экономических, социальных и иных задач принимается поспешно. Систематизация законодательства не поставлена на прочную научную основу. Все это резко снижает уровень законов и их эффективность.

Необходимость улучшения качества законов повышает требования к технике создания нормативно-правовых актов и к их языковому оформлению. Именно воплощение идеи закона в языковую форму является исходным пунктом материализации закона и основой обретения законом силы. Для придания нормативным актам необходимых свойств ясности, понятности, эффективности необходимо использовать всю совокупность средств и приемов законодательной техники. Эти средства и приемы используют как при разработке содержания и структуры правовых предписаний государства, так и при их претворении в жизнь. Одним из основных средств законодательной техники является юридическая терминология.

Использование юридических терминов должно отвечать следующим требованиям:

Во-первых, один и тот же термин в том или ином нормативном акте должен употребляться однозначно.

Во-вторых, термины должны быть общепризнанными, употребляемыми в обиходе, а не изобретенными разработчиками правовых актов.

В-третьих, термины должны обладать устойчивым характером и сохранять свой особый смысл в каждом новом нормативно-правовом акте.

Одним из основных правил законодательной техники является неукоснительное соблюдение высоких требований к качеству нормативно-правовых актов. Принятый закон должен характеризоваться следующими свойствами или показателями качества:

– функциональная пригодность, способность закона обеспечить правовое регулирование в соответствующей сфере его применения;

– надежность, понимаемая как безопасность в отношении прав и законных интересов, охраняемых Конституцией и другими законами, оправданная долговечность, возможность внесения изменений;

– оптимальные правоприменительные характеристики, содержащие в себе элементы правового и управленческого качеств (нормативность, системность, непротиворечивость, ясность, доступность, полнота регулирования, безизбыточность, отсутствие психологического неприятия);

– эстетичность формы и изложения содержания (соответствие требованиям современного русского языка, компактность);

– экологичность как невозможность допущения вредных воздействий на окружающую среду в результате реализации положений закона;

– удобство использования и применения;

– рентабельность как целесообразность уровня расходов в процессе применения закона.

Качество и результативность действия создаваемых законов во многом определяется глубиной и системностью исследования факторов обуславливающих правотворчество. При этом выявляются факторы, порождающие потребность правовой регламентации общественных отношений, факторы, определяющие форму и содержание проектируемого нормативного акта, а также те факторы, от которых будет зависеть реализация положений вновь принятого закона.

В борьбе за повышение технико-юридического качества законов, безусловно, важно выявлять их недостатки, но еще более важно не допускать их появления. Для этого необходимо перейти от управления качеством принятия отдельного закона к управлению процессом принятия всех без исключения законов. Определяющее влияние на качество будущих законов имеет качество концептуальной разработки проектов законодательных решений. Ведь именно в концепциях решаются задачи информационного, организационного и логического характера по выработке системы взглядов субъектов права законодательной инициативы (авторов проекта) на явление, подлежащее законодательному регулированию, на методы и способы его регулирования.

Р. Стефанчук,

*завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
ХІУП, кандидат юридичних наук*

ТРЕТЯ КОДИФІКАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ, СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Сучасні зміни у суспільно-політичному та економічному житті України ставлять перед нами нагальні проблеми оновленого врегулювання суспільних відносин з урахуванням сучасних пріоритетів та національних особливостей побудови правової держави і громадянського суспільства.

Беззаперечним залишається той факт, що сучасна нормативно-правова база не в змозі повноцінно та ефективно врегулювати і охороняти суспільні відносини, оскільки переважна більшість основоположних нормативно-правових актів



була прийнята та введена в дію ще в часи, коли зовсім по іншому оцінювалось місце особи в державі. Постійне ж "латання" застарілих за своїм духом нормативно-правових актів, все рівно не вирішує проблеми принципово оновленого підходу до врегулювання вказаних відносин.

Проте це не є єдиною проблемою, оскільки навіть новоприйняті нормативно-правові акти досить часто вступають в правові колізії з існуючими, неузгоджені між собою, і, що найбільш прикро, доповнені, уточнені, розширені, витлумачені цілою низкою інших підзаконних актів, що яскраво свідчить про відсутність загальнодержавної програми упорядкування системи нормативно-правових актів. Це і призводить до того, що на сьогодні, наприклад, в сфері правового врегулювання підприємницької діяльності діє близько 30 тисяч нормативно-правових актів різного рівня, що не лише ускладнює підприємцям можливість знати правові засади своєї діяльності, але й дає можливість державним органам безпідставно втручатись в здійснення підприємцями ефективного господарювання.

Ось чому, в цій лавині правової інформації досить актуальним постає питання систематизації нормативно-правових актів. Під *систематизацією нормативно-правових актів* слід, на нашу думку, розуміти об'єднання нормативно-правових актів за певною ознакою для полегшення пошуку та роботи з ними.

Виділяють такі види систематизації, як: *інкорпорація* (зведення в єдиний збірник без зміни змісту), *консолідація* (об'єднання низки актів, що присвячені однорідному колу питань), *новелізація* (при великій кількості змін публікація в новій редакції) та *кодифікація* (створення єдиного нового нормативного акту). На нашу думку, найбільш ефективним способом систематизації є саме кодифікація, тобто створення нового нормативно-правового акту, який би на підставі доктринального аналізу цілої низки однорідних правових актів, виробив загальні положення та спряв чіткому, логічно вибудованому, системному сприйняттю того чи іншого законодавства.

Процес кодифікації відомий нам ще з часів римського права, коли ті чи інші звичаї, традиції, устої представників різних територій детально аналізувались тодішніми юристами, і на підставі цього аналізу створювались якісно нові принципи, конструкції та категорії, якими ми користуємось до цих пір. Яскравими прикладами стародавніх римських кодифікацій є роботи Кодифікації Юстиніана, Інституції Гая тощо, які ще тоді відмічали доцільність існування загального, зведеного закону, натомість великої кількості суперечливих актів.

Досить популярним був процес кодифікації і в історії нормотворення Української держави. Це, безперечно, і Руська Правда Ярослава Мудрого, і Конституція Пилипа Орлика, і Права за якими судиться малоросійський народ, і цілий ряд інших.

Проте сучасний процес кодифікації в Українській державі починає своє літочислення з моменту створення Української РСР. Саме в цей період проходить *перша кодифікація українського законодавства*, яка відбувається з метою ідеологічного одержавлення всіх суспільно-значимих сфер життя. Це і стає каталізатором структурованого закріплення на нормативно-правовому рівні комуністичної ідеології. В продовж короткого часу приймаються та вводяться в дію Кримінальний та Цивільний кодекс Української РСР 1922 року. Проте навряд чи можна говорити в цьому випадку про якусь особливість української кодифікації, оскільки усі нормативно-правові акти були компіляцією загальносоюзного законодавства.

Такий же підхід символізував і другу кодифікацію, яка відбулась в Україні впродовж 60-80-х років ХХ сторіччя. На відміну від першої, вона відрізнялась масштабністю та більш детальним підходом. Так, за цей період були прийняті нові фундаментальні нормативно-правові акти: Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекс Української РСР (від 28.12.1960 р.), Цивільний та Цивільний процесуальний кодекс Української РСР (від 18.07.1963 р.), Кодекс про шлюб та сім'ю Української РСР (від 20.06.1969 р.), Виправно-трудоий кодекс Української РСР (від 23.12.1970 р.), Кодекс законів про працю в Українській РСР (від 10.12.1971 р.), Житловий кодекс Української РСР (від 30.06.1983 р.), Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення (від 07.12.1984 р.). Отже, як видно, дані кодекси були серйозними правовими кодифікаціями, більшість з яких чинні ще й до сьогодні. Певною специфікою даної кодифікації можна виділити той факт, що передумовою виникнення деяких з кодексів було існування так званих Основ законодавства.

З прийняттям нової Конституції України перед нашою державою постала потреба якісно нового врегулювання суспільних відносин, які вже на цей час об'єктивно існували в державі і були орієнтовані на відхід від планової економіки та перехід до ринкового регулювання, що і характеризує початок третьої кодифікації. Проте відсутність чіткої та послідовної політики в цій сфері і зумовлює те юридично безграмотне та економічно необґрунтоване кодифікування, яке ми маємо на сьогодні. Так, наприклад, не прийнявши Цивільного кодексу, яким повинні врегульовуватись відносини між юридично рівними особами, парламент приймає Земельний та Сімейний кодекси, які є похідними від цивільного і повинні базуватись на закріплених ним принципових підходах у врегулюванні приватних відносин. Або ж парламент приймає одним з перших Кримінальний кодекс, який не може прийматись як і будь який кодекс матеріального законодавства без відповідного процесуального супроводження. Окрім цього, за логікою побудови громадянського суспільства прийняття Кримінального кодексу повинно бути вінцем кодифікації, тобто узагальнити та встановити кримінальну відповідальність за усі ті суспільно-небезпечні діяння, які виявили себе за період існування інших кодексів.

Ось чому, вважаємо за необхідне в тезах зупинити вашу увагу на загальних принципах кодифікації, які потрібно врахувати при проведенні третьої кодифікації національного законодавства в Україні.

1. Розпочинати кодифікаційну діяльність слід лише після прийняття основного закону держави - Конституції, якою б визначались основні правові засади діяльності держави та її взаємовідносини з особою. В Україні ж, нажаль, ціла низка кодексів була прийнята задовго до прийняття Конституції України, так наприклад Земельний кодекс України (18.12.1991 р.), Арбітражний процесуальний кодекс України (06.11.1991 р.), Митний кодекс України (12.12.1991 р.), Повітряний кодекс України (04.05.1993 р.), Лісовий кодекс України (21.01.1994 р.), Кодекс України про надра (27.07.1994 р.), Кодекс торговельного мореплавства України (23.05.1995 р.), Водний кодекс України (06.06.1995 р.). Беззаперечно, що їх прийняття суттєво спростило врегулювання відповідних суспільних відносин, проте на сьогодні, проявляється чітка тенденція у необхідності "підігнання" даних кодексів до конституційних параметрів, як і відбулося вже з Земельним та Митним кодексом.

2. Кодифікація повинна мати свою логічну та послідовну структуру, тобто прийняття кодексів повинно бути логічно обґрунтованим. Насамперед, жоден кодекс матеріального законодавства не повинен прийматись без відповідного прийняття його процесуального "двійника", адже саме процесуальні норми дають можливість ефективно застосовувати матеріальне законодавство. По-друге, логічність прийняття кодексів для суспільства, яке намагається будувати правову державу повинно бути наступним:

а). Цивільний та відповідний процесуальний кодекс, який би був єдиною кодифікацією (без роз'єднання його на окремі нормативно-правові акти, шляхом виділення Сімейного, Господарського, Міжнародного приватного кодексів), що надавала б можливість однаково врегульовувати усі приватні відносини між юридично рівними особами.



Одночасно з Цивільними кодексами повинен прийматись і Адміністративний та Адміністративно-процесуальний кодекси, яким би, на відміну від попереднього, врегульовувались відносини по горизонталі, тобто відносини субординації громадянина та державних органів.

б). Ціла низка "обслуговуючих" та "деталізуючих" кодексів у сфері приватного та публічного права. Тут, вже можливе прийняття Земельного, Природоохоронного (екологічного), Трудового, Бюджетного, Митного та цілої низки інших кодексів. Основним їх призначенням повинно бути відповідність Конституції України та розширене тлумачення норм двох попередніх кодексів у відповідній сфері суспільного життя, з обов'язковим врахуванням принципів, які затверджені в попередніх кодексах.

в). Кримінальний та кримінально-процесуальний кодекси, які б завершували кодифікацію законодавства і були б спрямовані на виявлення та встановлення відповідальності за виявленні суспільно-небезпечні діяння, що унеможливило б таку ситуацію, за якої до новоприйнятого Кримінального кодексу ще до моменту вступу його в силу готують зміни до майже 70 статей.

3. Зробити якомога коротшим час між розробкою та прийняттям кодексів, з метою недопущення "застаріння" окремих його положень. Яскравим прикладом цього є прийняття Цивільного кодексу України, який, перед тим, як бути винесеним на третє читання, "пролежав на полиці" більше 5 років.

Це можливо, на нашу думку, шляхом введення особливої процедури з прийняття кодексів, які передуватиме його розробка провідними науковцями з широким суспільним обговоренням.

4. При кодифікації слід виходити з принципу максимального охоплення, щоб уникнути таких явищ, якими є, наприклад, Основи законодавства. Так, на нашу думку, чинні на сьогодні Основи законодавства про культуру, Основи законодавства про охорону здоров'я, а також ціла низка законів, якими врегульовується освітня діяльність в Україні могли б стати ґрунтовною базою для створення в Україні Соціального кодексу.

Окрім того, Ціла низка положень існуючих на сьогодні кодексів (Повітряний, Водний, Лісовий, Земельний) та законодавчих актів ("Про охорону навколишнього природного середовища", "Про охорону атмосферного повітря", "Про тваринний світ", "Про червону книгу України", "Про рослинний світ" тощо) могли б слугувати передумовою створення Екологічного (природоохоронного) кодексу.

Також необхідно звернути свою увагу і на відсутність кодифікацій в сфері правового врегулювання соціального захисту та пенсійного забезпечення, наукової та науково-технічної діяльності, виборчого процесу тощо.

У зв'язку з вищевикладеним слід відмітити, що кодифікація, як процес систематизації нормативно-правових актів є найбільш придатний для України, як держави з континентальною системою права. Саме завдяки кодифікації законодавства можливо забезпечити єдиний підхід до врегулювання суспільних відносин в тій чи іншій сфері життя, а також забезпечити єдність у розумінні законодавчих принципів як основоположних начал нормотворчої діяльності. Проте цей процес повинен базуватись на загальних принципах кодифікації, з урахуванням проголошених Конституцією пріоритетів, бути логічно виваженим та послідовним задля загальної мети - побудови правової держави та громадянського суспільства.

Г. Тригубенко,

*ад'юнкт Національної академії
внутрішніх справ України, м. Київ*

ПОРУШЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВОВОГО НІГІЛІЗМУ

Сучасна правосвідомість значної кількості українських громадян вкрай деформована, нестійка, еkleктична. У ній багато як застарілих стереотипів, так і найновіших віянь і тенденцій. Вона складно, суперечливо відображає характер нашого часу, умонастрої й позиції різних прошарків населення. Але, мабуть, найбільш примітною рисою сучасної правосвідомості є такий соціально-юридичний феномен, як правовий нігілізм, що знайшов свій вираз у скептичному, негативному, зневажливому відношенні до права, законів, нормативного порядку, їх ігноруванні або в недооцінці їх регулюючої, соціальної ролі. І справа не просто в юридичній необізнаності, хоча, безумовно, і в ній також. Мова йдеться про більше - про неповагу до права, невіру в його високе призначення, потенціал, можливості і, нарешті, взагалі в необхідність існування цього явища. Право у загальній системі загальнолюдських цінностей сприймається не як базова, фундаментальна ідея, а як другорядне явище, що, в свою чергу, характеризує міру цивілізованості суспільства, стан його умонастроїв, соціальних почуттів, звичок.

Що ж виступає джерелом правового нігілізму? Яким чином його можна подолати?

Найважливішим джерелом цього соціально-юридичного феномену є порушення прав і свобод людини та громадянина, особливо таких як право на життя, честь, гідність, житло, майно.

Саме слабка правова захищеність особи підриває її віру в закон, у здатність держави захистити людину від злочинних посягань, забезпечити порядок і спокій у суспільстві. Невіра у право й закон досить часто досягає такого ступеня, що людина відмовляється від реалізації своїх законних інтересів, аби не "мати справи з правом"¹. Так, на даний момент значна частина громадян, що зазнали злочинних посягань (зґвалтування, хуліганство, спричинення тілесних ушкоджень, крадіжки, грабежі і т. ін.), не звертаються ні в міліцію, ні в суд, ні в прокуратуру, так як не вірять в їх здатність захистити, знайти й покарати винних. Тобто правоохоронна система, що несе основний тягар контролю за злочинністю, переживає кризу, зумовлену зниженням довіри населення.

Людина перестає поважати право, так як не бачить у ньому свого надійного гаранта й опори. Визнання та закріплення в конституції України основних прав і свобод людини поки що не супроводжується адекватними мірами по їх зміцненню та практичному втіленню в життя, навпаки, на кожному кроці ми стикаємося з порушеннями прав людини, і найстрашнішим є те, що в значній частині випадків порушником стає сама держава. Всі порушення прав людини складають величезний масив цивільних, адміністративних, дисциплінарних провин та кримінально караних діянь². Злісний, корисний карний кримінал є найбільш грубим і небезпечним видом правового нігілізму, і саме з ним пов'язують найбільшу небезпеку для суспільства і, зокрема, особи, адже він посягає на її власність, економічні, політичні, культурні й особисті права. Повсюдне порушення прав, неможливість здійснити своє право, у зв'язку з відсутністю належних умов для його реалізації, породжує в особі відчуження від нього, правове розчарування, скепсис, а іншими словами - правовий нігілізм.

За останні роки намітилась тенденція до збільшення кількості зареєстрованих злочинів, їх кількість у 2000 році зросла на 1,5 % у порівнянні з 1999 роком. Кількість тяжких злочинів збільшилась у 2000 році у порівнянні з 1999 роком на 0,5 %, умисних вбивств аж на 4 %. А коли зневажається фундаментальне право людини на життя, коли держава не може гарантувати особи це право, то всі інші права нічого не варті.

Криміногенна ситуація в нашій країні на сучасному етапі оцінюється не інакше як за допомогою епітетів розгул, обвал, "беспредел". Закони відкрито та цинічно порушуються. Недоліки системи кримінальної юстиції, в основному породжувані її