

В. І. РИНДЮК,
кандидат юридичних наук

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА: ПОНЯТТЯ, ФОРМИ

У статті досліджується удосконалення законодавства як вид ЙОГО розвитку, формулюється визначення поняття «удосконалення законодавства» та розглядаються його форми: упорядкування законодавства та новелізація законодавства.

Ключові слова: розвиток законодавства, удосконалення законодавства, упорядкування законодавства, новелізація законодавства.

В статье исследуется усовершенствование законодательства как вид его развития, формулируется определение понятия «усовершенствование законодательства» и рассматриваются его формы: упорядочение законодательства и новелизация законодательства.

Ключевые слова: развитие законодательства, усовершенствование законодательства, упорядочение законодательства, новелизация законодательства.

The article researches the improvement of legislation as a type of the development of legislation. The definition of the notion of «improvement of legislation» is formulated and his forms examined: organization of legislation and update of legislation.

Key words: development of legislation, improvement of legislation, organization of legislation, update of legislation.

Законодавство як сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів охоплює більшість сфер життєдіяльності людини. Динамізм політичних, економічних та соціальних суспільних відносин об'єктивно зумовлює необхідність постійних змін чинного законодавства. Діяльність щодо зміни якісного стану існуючого законодавства (якості його змісту та форми) охоплює як створення нових нормативно-правових актів, так і покращення або усунення недоліків уже існуючих.

У юридичній літературі, коли йде мова про зміни стану існуючого законодавства, використовується низка термінів. Зокрема, «розвиток», «удосконалення», «упорядкування», «систематизація», «інкорпорація», «консолідація», «кодифікація», «гармонізація», «уніфікація», «адаптація» законодавства тощо. Необхідно визначитися зі співвідношенням цих понять.

Перш за все розглянемо терміни «розвиток», «удосконалення», «упорядкування» законодавства як найбільш загальні з названого ряду. У тлумачному словнику «розвиток» трактують як необоротний закономірний процес, спрямований на зміну матеріальних та ідеальних об'єктів¹; удосконалення – як зміну, покращення чого-небудь²; упорядкування – як наведення порядку в чому-небудь³. Виходячи з тлумачення названих понять, у найбільш широкому розумінні розвиток законодавства полягає у зміні його якісного або кількісного стану, удосконалення законодавства – у змінах, спрямованих на покращення його якісного або кількісного стану, упорядкування законодавства – у змінах, спрямованих на наведення порядку в його якісному або кількісному стані. Найбільш широким розумінням цього поняття є зведення до поняття

У філософії поняття «розвиток» розглядається як необоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів. При цьому зазначається, що тільки одночасна наявність усіх трьох указаних властивостей виділяє процеси розвитку серед інших змін. Так, оборотність змін характеризує процеси функціонування (циклічне відтворення постійної системи функцій). За відсутності спрямованості зміни не можуть накопичуватися, тому процес втрачає характерну для розвитку єдину внутрішню взаємозалежну лінію. Відсутність закономірності властива випадковим процесам катастрофічного типу. У результаті розвитку виникає новий якісний стан об'єкта, що є зміною його складу або структури (тобто виникнення, трансформація або зникнення його елементів чи зв'язків)⁴.

Якщо мова йде про розвиток законодавства як кількісні та якісні зміни сукупності законів та підзаконних нормативно-правових актів, то у найбільш широкому розумінні під поняттям «розвиток законодавства» слід розуміти процес необоротних, цілеспрямованих, взаємопов'язаних змін законодавства, результатом яких є новий його стан, що постає як зміна його змісту або форми (структури).

Водночас у юридичній літературі зазначається, що традиційний погляд на розвиток законодавства, як правило, спрощує проблему, фактично ототожнюючи цей розвиток із поступальним рухом, удосконаленням. Практично завжди він зводиться тільки до прогресу, що абстрактно визначається як перехід від нижчого до вищого, від простого до складного, від недосконалого до більш досконалого тощо. При цьому не враховується, що, по-перше, розвиток – це єдність прогресу й регресу; по-друге, регрес – не просто перехід від вищого до нижчого, від складного до простого тощо, а процес, діалектично протилежний прогресу. Прогрес є переважаючою, провідною стороною, а регрес – відносною, веденою стороною процесу розвитку⁵. Справді багато тлумачних словників також розглядають поняття «розвиток» виключно з погляду прогресу. Зокрема, «розвиток» визначається як процес переходу з одного стану в інший, більш досконалий, перехід від старого якісного стану до нового, від простого до складного, від нижчого до вищого⁶. Або «розвиток» тлумачиться як дія; процес, унаслідок якого відбувається зміна якості чого-небудь, перехід від одного якісного стану до іншого, вищого⁷.

Слід погодитися з О. І. Юшиком, що, досліджуючи розвиток законодавства, необхідно виходити з того, що розвиток – це процес, який розгортається з боротьби протилежностей і включає якісні стрибки, прогрес, появу нових тенденцій і властивостей, частковий регрес і повернення до старих форм⁸. Внесення будь-яких змін у чинне законодавство пов'язане з процесом вироблення певних нормативно-правових актів, з одного боку – це свідомі, цілеспрямовані зміни, покращення законодавства, а з іншого – такі зміни в ньому, що мають регресивний характер. При внесенні змін до існуючого законодавства з різних об'єктивних та суб'єктивних причин (зокрема, динамізм суспільних відносин, недостатній теоретичний та практичний рівень дослідження відповідного питання правотворчому, неналежний рівень правотворчої техніки тощо) можуть

му регулюванні відповідних суспільних відносин. Аналізуючи українське законодавство, формування якого відбувається як хаотичне накопичення нормативно-правових актів, можна знайти чимало прикладів, коли прийняття нових нормативно-правових актів супроводжується певними регресивними змінами чинного законодавства.

Таким чином, поняття «розвиток законодавства» доцільно розглядати як єдність двох складових: цілеспрямовані прогресивні зміни стану (змісту та форми) законодавства та об'єктивні регресивні зміни стану законодавства.

Щодо цілеспрямованих прогресивних змін стану законодавства, то тут доцільно використовувати термін «удосконалення законодавства». Як уже зазначалося, у тлумачному словнику поняття «удосконалення» визначається як поліпшення (робити кращим, досконалішим, більш задовільним тощо), покращення⁹. Виходячи з вищенаведеного, *удосконалення законодавства уявляється як зміна стану існуючого законодавства (змісту та форми), зумовлена його недосконалістю, з метою усунення цієї недосконалості та покращення правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності чинного законодавства.*

Говорячи про удосконалення законодавства, залежно від того, що змінюється (покращується) – його *форма (структура)* чи *зміст*, можна виділити дві форми удосконалення законодавства: *упорядкування законодавства та новелізацію законодавства.*

Виходячи з тлумачення поняття «упорядкування» як упорядковувати (зробити належний порядок, довести до ладу що-небудь), опорядити, улагодити, дати лад, оправити¹⁰, упорядкування законодавства полягає в приведенні до належного порядку сукупності законів та підзаконних нормативно-правових актів без зміни їх змісту. Зокрема, це усунення невиправданого дублювання нормативно-правового матеріалу, ліквідація протиріч у правовому регулюванні суспільних відносин, уніфікація термінології, виключення нечинних або недіючих нормативних положень, об'єднання однорідних нормативно-правових актів тощо. Таким чином, *упорядкування законодавства уявляється як удосконалення форми (структури) існуючого законодавства.* Відповідно створення нових норм (нормотворення) – це справа *новелізації законодавства, якою змінюється зміст нормативно-правового регулювання, змістове наповнення системи законодавства.*

О. І. Ющик зазначає, що новелізація законодавства – це вироблення положень нових юридичних норм, необхідних для повного і адекватного правового регулювання ними суспільних відносин, зумовленого політичною доцільністю; а упорядкування законодавства – це удосконалення нормативних положень у межах наявних юридичних норм, виходячи з потреби їх юридикотехнічного удосконалення і системного вираження (нормовпорядкування). Водночас необхідно зауважити, що між новелізацією законодавства і його впорядкуванням немає непрохідної межі, їх протилежність відносна. На практиці обидва види (способи) удосконалення законодавства нерідко поєднуються в

Далі автор пише, що першим критерієм поділу «упорядкування законодавства» на види є критерій чинності, за яким розрізняються чинне законодавство і нечинне. Так, у зв'язку з прийняттям нових нормативно-правових актів можуть бути визнані такими, що втратили чинність, відповідні нормативно-правові акти загалом або окремі їх положення. Водночас О. І. Ющик зазначає, що окремі нормативно-правові акти чи їх положення можуть втратити чинність не у зв'язку з прийняттям нового акта, а з інших підстав (закінчення строку дії акта, настання умов, з якими пов'язується припинення чинності акта: припинення воєнного чи надзвичайного стану, визнання акта неконституційним повністю або частково органом конституційної юрисдикції тощо). Отже, у масиві законодавства з'являються акти, які повністю або частково втратили чинність. Такий вид його упорядкування (за критерієм чинності), на думку О. І. Ющика, доцільно називати «ревізія законодавства», на відміну від інших його видів, зокрема систематизації як виду упорядкування законодавства¹². Поняття «ревізія законодавства» використовує також М. М. Литягін, трактуючи її як поточну, повсякденну систематизацію законодавства, приведення нормативно-правових актів у відповідність до прийнятих пізніше актів¹³.

Тлумачний словник подає поняття «ревізія» як перегляд чого-небудь з метою внесення змін¹⁴. Термін «перегляд законодавчих актів» використовується в ст. 50, 51 Закону Республіки Молдова «Про законодавчі акти» та визначається як аналіз змісту законодавчих актів з метою оцінювання їх правової ефективності на відповідному етапі розвитку суспільних відносин. Відповідно до вказаного закону, перегляд законодавчих актів здійснюється спеціалізованими органами парламенту та іншими органами, відповідальними за систематизацію законодавства з періодичністю не рідше одного разу на два роки. Перегляд законодавчих актів включає такі етапи: 1) визначення актів, що потребують аналізу, та групування їх за тематикою; 2) аналіз кожного акта з погляду актуальності та ефективності; наявності паралелізму та протиріч із іншими законодавчими актами; наявності прогалин у їх положеннях; можливість об'єднання розрізнених норм; визначення застарілого характеру акта або деяких його положень. У результаті перегляду виробляються пропозиції про зміну та доповнення законодавчих актів¹⁵.

Поняття «ревізія законодавства» доцільно розглядати у двох аспектах: формальному та змістовому. У формальному аспекті ревізія законодавства – це перегляд законів та підзаконних нормативно-правових актів щодо чинності їх нормативних положень. У змістовому аспекті ревізія законодавства – це перегляд законів та підзаконних нормативно-правових актів стосовно ефективності їх дії. Таким чином, ревізія законодавства є передумовою удосконалення законодавства в усіх його формах – як у формі упорядкування, так і у формі новелізації.

Далі звернемося до таких термінів: «систематизація», «інкорпорація», «консолідація», «кодіфікація». Поняття «систематизація законодавства» (франц. *systematisation*, від грец. – система, єдине ціле) визначається як упорядкування законодавства, приведення його до внутрішньо узгодженої систе-

інших нормативно-правових актів, зведення їх у єдину внутрішньо узгоджену систему¹⁷. Традиційно в юридичній літературі виокремлюють три форми систематизації нормативно-правових актів: інкорпорація, консолідація та кодифікація законодавства.

Інкорпорація (лат. *incorporatio* – включення до складу, приєднання) розглядається як форма систематизації законодавства, що полягає в об'єднанні нормативно-правових актів за певним критерієм (хронологічним, алфавітним, предметним та ін.) у різного роду збірники, без зміни змісту цих актів¹⁸. Слід погодитися з авторами монографії «Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка» (К., 2007), що інкорпорація (видання збірників, зібрань законодавства тощо) обмежується тільки класифікаційними процедурами обробки інформації про законодавство, його класифікаційним аналізом і не виходить на рівень системного аналізу та системної обробки (систематизації) нормативного матеріалу.

М. М. Литягін також звертає увагу на те, що в систематизації законодавства існують правотворчий та інформаційно-правовий аспекти. Систематизація законодавства у справжньому, буквальному значенні є складовою правотворчої діяльності, способом удосконалення законодавства, тоді як у повсякденному її розумінні пов'язана з обліком правових актів, веденням їх контрольного екземпляра, видачею довідок із законодавства, відноситься до сфери правової інформатизації. Первинна ланка у цьому з'єднанні – систематизація законодавства; правова інформація – вторинна, її функції – забезпечувальні стосовно систематизації законодавства, похідні від неї¹⁹.

Таким чином, інкорпорація уявляється як упорядкування, систематизація інформації про законодавство, а не самого законодавства та виходить за межі поняття «упорядкування законодавства» та «систематизація законодавства». Інкорпорацію доцільно розглядати як одну з передумов удосконалення законодавства в усіх його формах, допоміжний, підготовчий етап його здійснення.

Консолідація в теорії права трактується як об'єднання однакових за предметом правового регулювання і юридичною силою нормативно-правових актів в один укрупнений акт. При цьому не змінюється зміст правового регулювання відповідних суспільних відносин, не вносяться зміни та новели у чинне законодавство. Консолідація законодавства зумовлюється потребою ліквідації множинності нормативних актів, їх укрупнення. Новий акт затверджується правотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а попередні акти визнаються такими, що втратили чинність. Систематизація законодавства у формі консолідації відображає кількісний аспект упорядкування законодавства.

Водночас упорядкування законодавства може здійснюватися не лише у формі консолідації, коли нормативно-правові акти об'єднуються в один укрупнений акт без зміни змісту правового регулювання. Зокрема, упорядкуванням законодавства є уніфікація (стандартизація) термінології, спрямована на досягнення однакового та стабільного її застосування в текстах нормативно-правових актів. У законодавстві можна знайти чимало прикладів недотримання єдності термінології, коли є потреба в упорядкуванні законодавства. Зокрема,

цивільного стану» використовуються також терміни «державний орган реєстрації актів цивільного стану» та «орган державної реєстрації актів цивільного стану»; у Законі України «Про органи реєстрації актів громадянського стану» від 24.12.1993 р. (з наступними змінами) вживається відповідно термін «орган реєстрації актів громадянського стану».

Упорядкуванням є також і внесення інших змін в окремі нормативно-правові акти або акти без зміни змісту правового регулювання. Таким чином, упорядкування законодавства відбувається як у формі консолідації, так і у формі упорядкування окремих нормативно-правових актів шляхом внесення в них змін без зміни змісту правового регулювання.

У юридичній літературі *кодифікація* визначається як форма систематизації законодавства, що полягає в його удосконаленні шляхом зміни змісту юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, та об'єднання їх в єдиний, систематизований нормативно-правовий акт²⁰. Поіншому, як форма його систематизації, яка передбачає системне упорядкування відповідних юридичних норм у рамках правових інститутів, закріплення галузевої структури законодавства та розвиток правових інститутів і галузей законодавства як органічних складових єдиної системи законодавства шляхом уніфікації положень чинних нормативно-правових актів однакової юридичної сили та зведення їх до єдиного кодифікаційного акта²¹.

При кодифікації законодавства удосконалюються як форма, так і зміст існуючого законодавства. Таким чином, систематизація законодавства у формі кодифікації є одночасно формою як упорядкування законодавства, так і його новелізації.

Щодо новелізації законодавства, то, як уже зазначалося, вона полягає у зміні змісту правового регулювання відповідних суспільних відносин. Сюди належить, зокрема, прийняття нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, раніше не врегульовані нормами права (первинна правотворчість), або нормативно-правових актів, що змінюють зміст існуючого правового регулювання певних суспільних відносин (вторинна правотворчість).

Наступні терміни, пов'язані із певними змінами чинного законодавства, — це «гармонізація», «уніфікація», «адаптація», «стандартизація», «зближення законодавства» тощо. Ці терміни використовуються, коли мова йде про інтеграцію національного законодавства та законодавства міжнародних організацій. В Угоді про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами і їх державами-членами, що була ратифікована в 1994 р. та набула чинності в 1998 р., застосовується такий термін як *«зближення законодавства»*. Ст. 51 цієї Угоди містить положення про те, що сторони визнають, що важливою умовою зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є *зближення* існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було *приведене у відповідність* до законодавства Співтовариства. Зокрема, *приблизна адекватність законів*

на власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт²².

Термін «адаптація законодавства» визначається в тексті Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (затверджена Законом України № 1629-IV від 18.04.2004 р.)²³. *Адаптація законодавства* тлумачиться як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* (правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ).

У Методиці гармонізації (зближення, уніфікації) законодавств держав – членів Євразійського економічного співтовариства, що затверджена постановою Бюро Міжпарламентської Асамблеї Євразійського економічного співтовариства, запропоновано такі визначення понять «зближення», «гармонізація», «уніфікація» законодавства для цілей даного документа: 1) *зближення національних законодавств* – приведення національних актів у таке співвідношення із правовими актами Співтовариства, за якого національні акти за своїм змістом та спрямованістю *переважно відповідають* правовим актам Співтовариства; 2) *гармонізація національних законодавств* – приведення національних актів у таке співвідношення із правовими актами Співтовариства, за якого національні акти за своїм змістом, принципами правового регулювання та передбачуваними результатами у правозастосовній практиці *аналогічні (однорідні)* правовим актам Співтовариства за незбігання юридичних методів досягнення результату; 3) *уніфікація національних законодавств* – приведення національних актів у таке співвідношення із правовими актами Співтовариства, за якого норми національних актів *ідентичні (повністю збігаються)* з правоустановлюючими нормами та положеннями правових актів Співтовариства²⁴. Відповідно різниця між поняттями «зближення», «гармонізація» та «уніфікація» встановлюється залежно від рівня взаємного зближення, взаємопроникнення національних законодавств.

Таким чином, гармонізація, уніфікація, адаптація, стандартизація, зближення законодавства є причинами новелізації законодавства, визначають її мету.

Удосконалення законодавства, зміна його якісного та кількісного стану можлива лише в межах правотворчого процесу. Усі зазначені форми розвитку законодавства спрямовані на підтримку його стану (змісту та форми) мають правотворчу природу. Водночас для розвитку законодавства важлива й наявність інших складових, що є передумовами його розвитку. До передумов розвитку законодавства слід віднести, зокрема, упорядкування системи інформації про законодавство (інкорпорація), ревізію (перегляд законодавства), наявність відповідної правової політики та адекватної правотворчої техніки

1. Свободная общедоступная многоязычная универсальная интернет-энциклопедия (Википедия). [Электронный ресурс] / <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
2. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1984. – С. 729.
3. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1984. – С. 726.
4. Відкрита багатомовна енциклопедія (Вікіпедія). [Електронний ресурс] / <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
5. *Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка* / За заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 50.
6. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: «Русский язык», 1984. – С. 558.
7. Відкрита багатомовна енциклопедія (Вікіпедія). [Електронний ресурс] / <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
8. *Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка* / За заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 52.
9. Словник синонімів української мови: В 2 т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін. – К.: Наук. думка, 2001. – Т. 2. О–Я. – С. 785.
10. Словник синонімів української мови: В 2 т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін. – К.: Наук. думка, 2001. – Т. 2. О–Я. – С. 800–801.
11. *Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка* / За заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 69–70.
12. *Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка* / За заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 65–66.
13. *Лутягин Н. Н.* О систематизации законодательства // Финансы. – 2007. – № 8. – С. 27.
14. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1984. – С. 584.
15. *Закон Республики Молдова «О законодательных актах» № 780-XV от 27.12.2001 г.* [Электронный ресурс] / <http://www.law-moldova.com/laws/rus/zakonodatelnyh-actah-ru.txt>.
16. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* – К.: Укр. Енцикл., 2003. – Т.5. П–С. – С. 489.
17. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 278.
18. *Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник* / За ред. О. В. Зайчика, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 406;
19. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 280–281;
20. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 278.
21. *Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка* / За заг. ред. О. І. Ющика. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 81–82.
22. *Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (Угоду ратифіковано Законом № 237/94-ВР від 10.11.1994 р.).* [Електронний ресурс] / http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012.
23. *Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.04.2004 р. № 1629-IV.* [Електронний ресурс] / <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629-15>.
24. *Методика гармонізації (сближення, унифікації) законодавств держав – членів Євразійського економічного союзу.* [Електронний ресурс] / <http://www.ipacurasesc.org/docs-down/metod-garmoniz.pdf>.