

КОДИФІКАЦІЯ ЯК ФОРМА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

На початок червня 2008 р. правова база України містить понад 33 тис. нормативно-правових актів, серед яких лише 3319 законів, 22 кодекси, 33 декрети Кабінету міністрів України, що мають силу законів; а всі інші правові документи – це підзаконні нормативно-правові акти [28]. Така їх кількість потребує впорядкування, що здійснюється шляхом систематизації законодавства передусім його кодифікації. Національне законодавство не розкриває сутності таких понять, як систематизація, кодифікація, консолідація й інкорпорація, що негативно позначається на формуванні й розвитку правової системи України. Вони могли б могли бути закріплені в єдиному правовому документі про нормативно-правові акти. Але такого документа немає, хоча до Верховної Ради України й надходили пропозиції про необхідність його створення і прийняття. Було розроблено і внесено на розгляд парламенту декілька законопроектів, серед яких «Про нормативно-правові акти» [17] і «Про закони та законодавчу діяльність», які ним

так і не були прийняті, про що йшлося в роботах науковців [12, с. 57].

У юридичній правовій літературі зустрічається стислий аналіз указаних документів, де дається опис окремих глав: «Систематизація й облік нормативних актів» (законопроект «Про нормативні правові акти») та «Облік, систематизація й видання законів» (законопроект «Про закони та законодавчу діяльність»). Відповідно до ст. 123 першого законопроекту систематизація тлумачиться, як упорядкування чинних нормативних актів і приведення норм права до внутрішньо узгодженої системи. Цей процес здійснюється у формі кодифікації або інкорпорації [17, с. 144]. Майже в такий спосіб визначається поняття систематизація й у другому законопроекті. Як зазначає І.О. Федоров, згідно з його ст. 45 систематизація законів відбувається шляхом кодифікації, тобто зведення положень різних законів до юридично й логічно узгодженої системи і створення й прийняття на цій основі єдиного закону – кодексу, а також шляхом інкорпорації,

що передбачає зведення множинності законів у єдиний Звід законів України без зміни їх змісту [24, с. 13].

Необхідно наголосити на тому, що кодифікація виконує різноманітні функції. Наприклад, американські юристи під нею розуміють метод упорядкування відповідних правил поведінки. Зокрема Д. Боуз пише, що кодифікація права (приміром, у формі єдиного комерційного кодексу) відбив спробу зібрати й письмово викласти в єдиному документі значну кількість уже прийнятих судами рішень щодо певного питання [3, с. 130].

Проблемі змісту категорії «кодифікація» приділялася значна увага як у вітчизняній дореволюційній юридичній літературі, так і в правових джерелах радянської доби, й періоду незалежності України.

Для більшості поглядів правників дореволюційного часу є характерним те, що це поняття розглядалося лише як опрацювання чинного законодавства без зазначення того, які його цілі, і який кінцевий результат. Так, Є.М. Трубецької під кодифікацією розумів оброблення чинного права, яке не обмежується приведенням його в порядок, але вносить у нього відповідний внутрішній зв'язок і єдність [23, с. 126]. Аналізуючи наведене тлумачення, ми задаємося питаннями: хто саме

здійснює таке опрацювання; належить воно до виключної компетенції органів правотворчої діяльності, ачи таку обробку права може здійснювати кожен бажаючий цього суб'єкт? На нашу думку, призначення суб'єкта кодифікаційної діяльності є обов'язковим. Це пояснюється тим, що в подальшому підвищується можливість уникнути питань, пов'язаних з тим, кому саме належить право здійснювати кодифікацію законодавства.

На відміну від Є.М. Трубецького, А.А. Рождественський категорію «кодифікація» трактує не як «опрацювання чинного права», а як опрацювання законодавчого матеріалу [20, с. 46]. Набагато повніше це поняття розкриває Г.Ф. Шершеневич. Він підкреслює, що «кодифікація полягає в обробці законодавства, спрямованого на приведення чинних законів у систему з погодженням їх змісту потребам часу й між собою на підставі єдності принципів, покладених в її основу» [26, с.422].

Зазначимо, що дореволюційні вчені розмежовували такі поняття, як «кодифікація» й «інкорпорація». Приміром М.М. Коркунов вважав, що «вони є самостійними формами систематичного опрацювання законодавства. При інкорпорації законодавець обмежений у виборі матеріалу чинним законодавством і

вправі змінити тільки форму, але не зміст. Кодифікація ж не обмежується зміною лише форми. При кодифікації створюється акт, який є не лише новою формою старого закону, а новим законом у повному розумінні цього слова» [11, с. 305].

Підводячи підсумок напрацювань дореволюційних правознавців, зробимо наголос на тому, що вони не відносять кодифікацію ні до форми (виду) систематизації (як це можна спостерігати в сучасній правничій думці), ні до форми (виду) правотворчості (на якій акцентувала увагу значна частина радянських правників.

У подальшому зміст категорії «кодифікація» досить образно розкривається І.І. Аншелесом, який акцентує увагу на тому, що «кодифікація з розрізнених, взаємно суперечливих законоположень шляхом систематичного відбору, опрацювання й переробки створює новий законодавчий акт, новий і за формою, і за змістом. Увесь законодавчий матеріал викидається назовні. З печі кодифікатора закон повинен вийти чітким, цільним і єдиним» [2, с. 14.].

В енциклопедичній літературі радянського періоду в більшості випадків наводиться таке визначення кодифікації, яке вказує на її результат, а саме на створення кодексу або зводу. Так, у «Глумачному словнику російської

мови» за редакцією О.О. Ушакова міститься така дефініція: «Кодифікація – зведення в єдине систематичне ціле (в кодекс) усієї сукупності чинних законів, виданих за будь-який проміжок часу» [Цит. за: 5, с. 13].

У юридичних джерелах радянських часів можна зустріти ототожнення кодифікації з інкорпорацією і з законодавчою технікою. Прикладом цьому може служити інтерпретація цього поняття, що запропонував А.М. Іодковський, який розглядав його у двох напрямках. Перший напрямок кодифікаційної діяльності, на його думку, становить систематичне опрацювання чинного законодавства, за якого та чи інша його галузь приводиться до внутрішньої єдності. Така діяльність ставить перед собою завданням повну заміну раніше діючого законодавства шляхом створення нового закону і здійснюється в порядку, встановленому для звичайного проходження законів. У результаті створюються нові закони (кодекси, положення, статuti та ін.), предметом регулювання яких виступає певна сфера відносин, що й замінює собою все або більшу частину законів, які діяли раніше [7, с. 29]. Другий її напрямок науковець характеризував як такий, який не ставить за мету зміни чинного законодавства й перероблення існуючих законів. Він стверджує, що коди-

фікаційна діяльність у цьому випадку спрямована на впорядкування чинного законодавства, зведення існуючих законів у задалегідь визначену систему й усунення протиріч між ними, без зміни при цьому їх змісту [7, с. 30].

Подібної точки зору дотримується також О.Ф. Шебанов, який наголошував на тотожному характері кодифікації й інкорпорації. Учений підкреслює, що «... особливою, більш високою і складною формою інкорпорації можна вважати таку форму систематизації нормативного матеріалу, за якої при складанні збірників чинного законодавства за тематичними розділами відповідні органи державної влади за пропозицією органів, що проводять інкорпорацію, йдуть на те, щоб визнати низку актів, а в деяких випадках замінити чинний акт з одного й того ж самого питання в разі їх застарілості, протиріччя один одному новим нормативним актом» [25, с. 140-142].

Ототожнення кодифікації й інкорпорації спостерігається й у працях С. Бродовича [4, с. 41].

Тому, вказані напрямки кодифікації повною мірою є ототожненням такого поняття, як інкорпорація, що передбачає собою впорядкування законодавства в певній системі без зміни їх змісту. Кодифікація ж, навпаки, спрямована в першу чергу на перегляд змісту норм, які містяться в тому

чи іншому нормативно-правовому акті; це найголовніша особливість кодифікаційної діяльності.

Між кодифікацією й інкорпорацією існує значна кількість відмінностей, що дає можливість розглядати їх як окремі, самостійні форми систематизації законодавства. Як підкреслює Н.М. Оніщенко, інкорпорація – це функція державних органів, спрямована на підтримання, так би мовити, в робочому стані чинного законодавства. Кодифікація ж, навпаки, здійснюється періодично, залежно від нагромадження нормативного матеріалу й об'єктивної необхідності його всебічної переробки. Також зазначається, що предметом впливу при інкорпорації стають нормативно-правові акти, а при кодифікації – правові приписи та правові інститути [27, с. 140].

Ще однією відмінністю кодифікації від інкорпорації, є, на думку С.А. Комарова, її нерозривний зв'язок із системою права. Дослідник підкреслює, що «на відміну від інкорпорації, в основу якої покладено дозвільно вибраний критерій розміщення законодавчого матеріалу, кодифікація пов'язана з системою права, хоча повністю з нею не співпадає. Якщо система права в цілому має об'єктивний характер, не залежить від волі законодавця й визначається предметом правового

регулювання, то кодифікація законодавства іноді може порушувати цю об'єктивність і провадитися на підставі суб'єктивно вибраного законодавцем класифікаційного критерію» [10, с. 251]. Подібної точки зору дотримуються й інші науковці [Див.:14, с. 253; 21, с. 91-96].

Таким чином, перед кодифікацією й інкорпорацією поставлені різні завдання. Загальним для них є те, що вони спрямовані на впорядкування чинного законодавства в єдину систему. Але це не дає підстав вести мову про їх однорідність. Учені-юристи в деяких випадках наголошують на тому, що кодифікація є однією зі стадій систематизації законодавства. Прикладом може служити позиція Д.А. Керімова, який зазначає, що неможливо провести кодифікацію законодавства без попередньої його інкорпорації [8, с. 29].

На стадійності систематизації наголошував і В.М. Суходрєв, який зазначав, що «систематизація законодавства складається з двох стадій. Перша стадія – інкорпорація. Вона не ставить своєю ціллю створення нових актів. У процесі інкорпорації систематизується те, що вже видано... Друга стадія – кодифікація. Її основним завданням є приведення законодавства в єдину систему» [21, с. 93].

Як вбачається, перед прове-

денням робіт з кодифікації законодавства уповноваженим на те органом державної влади слід зібрати до єдиної системи весь законодавчий масив, предметом регулювання якого стає певна сфера суспільних відносин без зміни змісту таких нормативно-правових актів, тобто провести його інкорпорацію. Після цього необхідно спрямувати свої дії на зміну або взагалі скасування застарілих норм і тих, що повторюються (дублюються), тобто здійснити кодифікацію. Це дозволить законодавцеві, по-перше, визначитися з доцільністю проведення кодифікаційних робіт, а по-друге, розпочати кодифікацію вже із систематизованим законодавством.

На доцільність першочергових робіт з інкорпорації законодавства також наголошує В.В. Носік, який, даючи аналіз нового Земельного кодексу України, дійшов висновку, що одним з основних недоліків останнього є «не інкорпоровані на той час закони, які регулюють земельні відносини» [16, с. 96]. На думку юристів-теоретиків кодифікація законодавства полягає в глибокому перегляді всього попереднього законодавчого матеріалу, в аналізі джерел чинного права в цілому або його окремої галузі. Часто ця діяльність призводить до того, що відбувається зміна всієї системи права або пристосування старо-

го законодавства до нових історичних умов [22, с. 11].

Л.І. Дембо ототожнював кодифікацію із законодавчою технікою. На його переконання, проблема кодифікації становить учення про законодавчу систему, її структуру, форми й методи її побудови, які тісно пов'язані з проблемою внутрішньої й зовнішньої єдності всього законодавства, як певної закінченої системи [6, с. 74]. У першу чергу необхідно визначитися із самим поняттям «законодавча техніка», під якою в більшості випадків розуміють «сукупність мовних і логічних прийомів, методів, юридичних процедур та спеціально-юридичних засобів законодавчої діяльності державного апарату по виробленню юридичних норм у формі положень законодавчих актів з метою встановлення належного правопорядку в суспільстві» [18, с.9]. Проте сама категорія «законодавча техніка» – це сукупність прийомів, засобів, способів, правил найбільш вдалого викладення норм у нормативно-правових актах законодавчого характеру, що у свою чергу, стосується не тільки кодифікації законодавства, але й поточного здійснення законотворчої діяльності. Разом з тим результатом кодифікації стають не тільки акти законодавчого характеру, а й підзаконного (статути, правила, інструкції та ін.), що дозволяє ве-

сти мову про використання кодифікацією не тільки правил законодавчої техніки але й в цілому нормотворчої. Але зазначена позиція потребує подальшого вивчення. Таким чином, ототожнення кодифікації лише з законодавчою технікою, з нашого погляду, є помилковим.

Учені-юристи радянської доби розглядали кодифікацію як вид правотворчості. За приклад можна навести визначення її С.С. Алексєєвим: «Кодифікація – це вид правотворчості, за якої забезпечується єдине й упорядковане нормативне регламентування даного виду суспільних відносин, шляхом видання єдиного, юридично й логічно цілісного, внутрішньо погодженого нормативного акта (Основ, Кодексу), який виражає юридичну своєрідність і зміст відповідного підрозділу системи права» [1, с. 105, 106].

В українській юридичній енциклопедичній літературі під цим поняттям прийнято розуміти спосіб упорядкування законодавства, забезпечення його системності й узгодженості, одну з форм систематизації законодавства, в процесі якої до проекту створюваного акта включаються чинні й нові норми, які вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин. У міжнародній поліцейській енциклопедії кодифікація тлумачиться як

найбільш складна й досконала форма систематизації законодавства, основним завданням якого є внутрішнє опрацювання нормативного матеріалу [15, с. 282].

А ось як трактує цю правову категорію О.Я. Рогач: На його думку «кодіфікація законодавства – це така форма систематизації, в процесі якої чинні нормативні акти в певній сфері суспільних відносин зазнають докорінної переробки, створюються нові зведені акти, що регулюють ту чи іншу важливу галузь суспільних відносин» [19, с. 20].

У юридичних джерелах неоднозначно вирішувалася проблема розмежування таких понять, як кодифікація і консолідація нормативно-правових актів. Підвищена увага науковців до зазначених понять пояснюється тим, що вони, по-перше, є різновидами систематизації законодавства, а по-друге, їхнім результатом стає прийняття нового нормативно-правового акта.

На сьогоднішній день розмежування цих понять відбувається шляхом визначеності з предметом, метою, способами, засобами і результатами останніх. Автори наукової монографії «Кодифікація законодавства: теорія, методологія, техніка» зазначають, що предметом консолідації є близькі за змістом положення кількох нормативних актів однакової юридичної сили, які нале-

жать до змісту однієї чи декількох юридичних норм і потребують уніфікації. Основною її метою є впорядкування окремих юридичних норм, часткова ліквідація чинних нормативно-правових актів з одного й того самого питання завдяки чому зменшується їх кількість. Способом консолідації є елементарна систематизація існуючої нормативно-правової бази. Результатом виступає упорядкування джерел права без зміни їх змістового наповнення. Предметом же кодифікації служить система юридичних норм, тобто інститут, галузь, система законодавства. Метою цієї процедури є формування положень сукупності юридичних норм у рамках інститутів, закріплення галузевої структури законодавства. Способом кодифікації є інституційна, галузева, комплексна систематизація. В результаті кодифікації розвивається й підвищується ефективність законодавства [9, с. 74,75].

А.С. Сомінський інтерпретував консолідацію як прийом, що застосовується при інкорпорації законодавства. Зокрема, він підкреслював, що від кодифікації консолідація відрізняється тим, що при ній не вноситься нічого нового в регулювання суспільних відносин. Ця властивість останньої зберігається й у випадках, коли її результатом є правові акти на взірець кодексів. З його погля-

ду, консолідація – це особливий вид або спосіб зовнішньої обробки законодавчих матеріалів [Цит. за 13, с. 124].

Отже, розмежування таких понять як «інкорпорація» й «кодифікація», з одного боку, і «консолідація» й «кодифікація» – з другого має достатньо важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дозволяє виокремити головні особливості тієї чи іншої форми, її недоліки, що, у свою чергу, дозволяє оптимізувати роботу з упорядкування системи законодавства. Відмежування однієї із зазначених форм від інших дасть можливість уповноваженим органам державної влади визначитися з тим, яку саме форму доцільно обрати при сис-

тематизації певної галузі законодавства, тому що не всі галузі підлягають кодифікації. Адже передусім має бути накопичено значний нормативний матеріал та опрацьований понятійний апарат стосовно цієї галузі (взьмемо за приклад хоча б спроби проведення кодифікації соціального й виборчого законодавства). Разом із тим найбільш досконалою формою систематизації, як вбачається, є прийняття кодексів (тобто кодифікація), що свідчить про високий рівень розвитку тієї чи іншої галузі права, про чітко визначені предмет, метод, спосіб, завдання і принципи регулювання законодавства в її межах. Однак, як і кожна наукова думка, ця теж потребує полеміки.

Список літератури: 1. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. – 576 с. 2. Аншелес И.И. К вопросу о кодификации действующего трудового права // Революционная законность: Сб. ст. – 1926. – №12. – С. 14-18. 3. Боуз Д. Либертарианство. История, принципы / Пер. с англ.; под ред. Куряева А.В. – Челябинск, Социум: Cato Institute, 2004. – 392 с. 4. Бродович С. Стабильность законов и упорядочение действующего законодательства // Сов. юстиция. – 1937. – № 4. – С. 41-46. 5. Горшенин К.П. Кодификация законодательства о труде. Теоретические вопросы. – М.: Юрид. лит., 1967. – 224 с. 6. Дембо Л.И. Проблема кодификации советского права // Вестн. ЛГУ. – 1947. – № 4. – С. 74-78. 7. Иодковский А.Н. История советской кодификации // Вопр. кодификации. – М.: Госиздаторидлит, 1957. – С. 28-52. 8. Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. – М.: Госиздаторидлит, 1962 – 104 с. 9. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / За заг. ред. О.І. Ющика. – К.: Парламент. вид-во, 2007. – 208 с. 10. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с. 11. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. Изд. 8-е. – СПб.: Изд. Юрид. кн. магазина Н.К.Мартынова, 1908. – 354 с. 12. Кругляков В. Деякі питання вдосконалення правотворчого процесу в Україні // Актуальні проблеми удосконалення законодавства у період інтеграції в Європейський Союз: Тези доп. всеукр. студ. конф. / Гол. ред. Л.І. Лазор. – Луганськ: Вид-во Східноукр. держ. ун-ту, 2000. – С.54-58. 13. Ксенофонтов В.В. Систематизация российского законодательства (принципы и процедуры): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: 2003. – 177 с. 14. Михайлович Д.М. Теоретико-правові аспекти систематизації законодавства // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Вип. 31. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2005. С. 249-255. 15. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10-ти т. – Т.1 / Відп.ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Концерн Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 1232 с. 16. Носік В. Проблеми кодифікації земельного законодавства України: тен-

денції і перспективи // *Право України*. – 2006. – №11. – С. 94-98. 17. Проект закону «Про нормативні правові акти» // *Вісн. Акад. прав. наук України*. – 1995. – №4. – С. 141-163. 18. *Риндюк В.І.* Законодавча техніка: поняття, форми, види, реалізація в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01. – К.: ІДП НАН України, 2008. – 20 с. 19. *Рогач О.Я.* Поняття теоретичних основ та форм систематизації законодавства // *Держава і право: Юрид. і політ. науки: 35. наук. пр.* – Вип. 9. – К.: ІДП НАН України, 2001. – С. 18-25. 20. *Рождественский А.* Основы общей теории права: Курс лекций. – Изд. В.С. Спиридонов. – М.: Типо-литогр. Т-ва И.Н. Кушнерев и К^о, 1912. – 157 с. 21. *Суходрев В.Н.* О некоторых вопросах теории и практики систематизации советского законодательства // *Сов. гос-во и право*. – 1960. – № 8. – С. 91-96. 22. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. / Под ред. *С.Н. Братуся и И.С. Самощенко*. – М.: Госюриздат, 1962. – 576 с. 23. *Трубецкой Е.Н.* Лекции по энциклопедии права. – М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1917. – 227 с. 24. *Федоров І.О.* Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. – Запоріжжя: ТОВ «ВПО «Запоріжжя», 2006. – 144 с. 25. *Шебанов А.Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // *Сов. гос-во и право*. – 1960. – № 7. – С. 140-142. 26. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учебник. – Вип. 2. – М.: Изд. бр. Башмаковых, 1911. – 512 с. 27. *Юридична енциклопедія: В 6-ти т.* – Т. 3 / Голова редкол.: *Ю.С. Шемшученко* – К.: Укр. енцикл., 2001. 792 с. 28. www.rada.gov.ua

Надійшла до редакції 30.09.2008 р.

УДК 342

М.О. Петришина, аспірантка

*Національна юридична академія України,
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Право органів місцевого самоврядування видавати нормативно-правові акти є однією з найважливіших гарантій їх діяльності й формою реалізації принципу правової автономії місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти – основна юридична форма реалізації завдань і функцій цих органів та їх посадо-

вих осіб. Шляхом видання акта орган місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання, що виникає в процесі його діяльності в інтересах територіальних громад.

Змісту, значенню, формам і юридичній природі нормативних актів місцевих рад правознавцями радянських часів приділяло-