

НА ПОЧАТКУ ТВОРЧОГО ШЛЯХУ

Є. Гетьман, молодший науковий співробітник Академії правових наук України

Кодифікація як особливий різновид нормотворчості

Аналіз юридичних джерел дозволяє вести мову про підвищену увагу науковців до такої проблематики, як кодифікація законодавства. У більшості випадків юристи-науковці наголошували на правотворчому характері такої діяльності, називаючи видом правотворчості. Так, відомий російський вчений С. С. Алексеев під кодифікацією розумів «вид правотворчості, за якої забезпечується єдине і упорядковане нормативне регламентування даного виду суспільних відносин, шляхом видання єдиного юридично і логічно цілісного, внутрішньо погодженого нормативного акта (Основ, кодексу), який виражає юридичну своєрідність і зміст відповідного підрозділу системи права»¹.

Подібною точки зору дотримується В. А. Сапун, який також наголошує на тому, що кодифікація є видом правотворчості, за якої забезпечується системне нормативне регулювання певного кола суспільних відносин, шляхом видання єдиного, цілісного, внутрішньо погодженого нормативного акта². І. Я. Дюрягін називає кодифікацію найважливішим типом правотворчості, при якому видається єдиний звідний юридично і логічно цільний, внутрішньо узгоджений нормативний акт, що забезпечує найбільш повне, узагальнене і системне регулювання певної сфери суспільних відносин³.

Д. А. Керімов, досліджуючи питання кодифікації та законодавчої техніки, наголошує на тому, що кодифікація — це такий вид правотвор-

¹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций: В 2 т. – С., 1973. – Т. 2. – С. 105–106.

² Див.: Сапун В. А. Теория государства и права в схемах, определениях, комментариях: Учеб. пособие. – В., 1986. – С. 91

³ Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. – М., 1987. – С. 334.

чості, що передбачає внутрішнє і зовнішнє опрацювання законодавчого матеріалу з метою приведення в систему норм, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин, з одночасним усуненням прогалин у законодавстві та зміна, у разі необхідності, правового регулювання деяких питань. І. П. Сидорчук наголошувала на тому, що «кодіфікація — це обумовлена потребами соціального розвитку та ускладненням механізму правового регулювання діяльність уповноважених органів держави, спрямована на удосконалення законодавства з метою створення узагальнюючих нормативних актів, що забезпечують цілісне правове регулювання функціонально та організаційно обумовлених сфер суспільних відносин»¹. На правотворчому характері кодифікації законодавства також наголошував В. М. Баранов².

Колектив авторів монографії, за загальною редакцією професора А. В. Міцкевича, визначає кодифікацію як особливий різновид правотворчої діяльності, основною метою якої є вдосконалення діючого законодавства шляхом видання зводів нормативних актів, що містять систематизоване викладення правових приписів і спрямований на регулювання конкретної сфери суспільних відносин³. Віднесення кодифікації до особливого різновиду правотворчості також вбачається у працях Л. Г. Крахмальника та І. Сабо⁴.

На відміну від попередніх позицій, І. Б. Усенко у своїх працях, присвячених дослідженню кодифікації законодавства Української РСР, називав кодифікацію найвищим видом правотворчості, за якої шляхом систематизованого викладення нормативних приписів у єдиному узагальнюючому нормативному акті досягається всебічне регулювання певної структурно обумовленої самостійної групи суспільних відносин⁵.

А. С. Піголкін називає кодифікацію формою правотворчої діяльності. Будучи узагальненням діючого регулювання, вона в той же час спрямована на встановлення нових форм, що відображають назрілі потреби,

¹ Сидорчук І. П. Кодифікація у Радянському правотворчому процесі: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12. 00. 01. — М., 1989. — С. 10.

² Цит. за: Борщевський І. В. Теоретичні засади кодифікації законодавства Держава і право. Юридичні і політичні науки. Зб. наук. праць. — К., 2007. — Вип. 37. — С. 33.

³ Правотворчество в СССР / Под ред. А. В. Мицкевича. — М., 1974. — С. 232.

⁴ Див.: Крахмальник Л. Г. Кодификация исправительно-трудового законодательства. — М., 1978. — С. 14; Сабо И. Социалистическое право. — М., 1964. — С. 174.

⁵ Див.: Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / АН УССР. Ин-т государства и права / Отв. ред. Б. М. Бабий. — Киев, 1989. — С. 10.

суспільної практики, заповнюють прогалини правового регулювання, на заміну невдалих, застарілих правових приписів новими. Кодифікація — це форма вдосконалення законодавства по суті, і її результатом є новий звітний законодавчий акт стабільного змісту (кодекс, положення, статут тощо), який змінює раніше діючі нормативні акти з цього питання. Поєднання впорядкування і оновлення законодавства дозволяє розглядати кодифікацію як найбільш досконали, вищу форму правотворчості¹.

Віднесення кодифікації до одного з видів правотворчості спостерігається й у сучасних дослідженнях. Так, наприклад, О. Я. Рогач досліджує проблему кодифікаційних актів, дійшов висновку, що кодифікація являє собою, по-перше, самостійну галузь науки, що розвивається на емпіричному рівні, а по-друге — вид, форму правотворчої діяльності². Є. В. Погорелов під кодифікацією розуміє зумовлений потребами суспільного розвитку та системністю права, здійснюваний на основі певних принципів правотворчий процес по переробці змісту і форми групи чинних нормативно-правових приписів, їх узгодження та об'єднання в єдиному кодифікованому акті з метою удосконалення законодавства³.

Крім цього, сучасні дослідники вбачають у кодифікації подвійний характер, тобто належність останній рис систематизації законодавства та правотворчості. Так, на думку І. В. Борщевського, кодифікація являє собою специфічну форму упорядкування нормативно-правових актів, яка має змішаний характер, оскільки, з одного боку, поєднує ознаки правотворчості (прийняття, зміна, або скасування правових норм), а з другого — систематизації (впорядкування вже прийнятих норм залежно від певних критеріїв)⁴. Аналогічної позиції дотримується Н. М. Пархоменко, яка також наголошує на тому, що кодифікація має ознаки як систематизації законодавства, так і безпосередньо правотворчої діяльності⁵. В. М. Протасов називає кодифікацію видом систематизації, що має правотворчий характер, та спрямований на створення нового звіт-

¹ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. — СПб., 2003. — С. 44–45.

² Див.: Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01 — К., 2003. — С. 8.

³ Див.: Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01. — Х., 2000. — С. 10–11.

⁴ Див.: Борщевський І. В. Теоретичні засади кодифікації законодавства // Держава і право. Юридичні і політичні науки: 36. наук. праць. — К., 2007. — Вип. 37. — С. 33.

⁵ Див.: Пархоменко Н. М. Кодифікація законодавства: теоретико-історичні аспекти // Часоп. Київ. ун-ту права. — 2005. — № 3. — С. 11.

ного нормативного акта шляхом корінної переробки діючого законодавства з метою забезпечення єдиного, внутрішньо погодженого регулювання визначеної сфери¹.

Позиція авторів щодо подвійного характеру кодифікаційної діяльності, на нашу думку, є виправданою, оскільки віднесення останньої лише до форми (виду) систематизації не відповідає реальному стану речей, пояснюється це тим, що остання спрямована не тільки на упорядкування вже існуючих у суспільстві норм без заміни їх змісту, а в процесі кодифікації розробляється, доповнюється зміст таких норм, який здійснюється уповноваженим на те органом державної влади.

Разом з тим у юридичних джерелах висловлюється позиція стосовно, того, що кодифікацію не можна відносити до виду правотворчості, оскільки, на думку Л. С. Явича, «законодавець не створює права, він лише у відповідних межах може займатися і займається нормотворчою діяльністю»². Тому автор вважає, що термін «правотворчість» необхідно використовувати лише умовно.

І. О. Биля, досліджуючи проблему використання нормотворчої техніки, також наголошує на тому, що законодавець у своїй діяльності використовує не правотворчу техніку, а саме нормотворчу, оскільки, «поперше, право є таким явищем, компонентом якого виступають і певні ненормативні явища. По-друге, право, як міра свободи, формується в процесі життєдіяльності суспільства, хоча й знаходить своє відбиття в нормах позитивного права в результаті діяльності уповноважених суб'єктів по формулюванню таких норм»³.

Як результат, у ст. 124 проекту Закону України «Про нормативні правові акти» міститься таке визначення поняття кодифікації: «кодифікація — це переробка та зведення в процесі нормотворчості норм права в юридично і логічно узгоджену систему та створення на цій основі нового, єдиного кодифікованого нормативного акта — кодексу, статуту, положення»⁴. За роки незалежності Української держави розроблялося декілька проектів законів про нормативні правові акти, що так і не були прийняті Верховною Радою України. Їх аналіз дозволяє вести мову про аналогічність підходів до визначення поняття кодифікації законодавства,

¹ Див.: *Протасов В. Н.* Теория государства и права. Проблемы теории права и государства: Учеб. пособие. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2001. — С. 158.

² *Явич Л. С.* Сущность права. — Л., 1985. — С. 121.

³ *Биля І. О.* Теоретичні основи використання нормотворчої техніки: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01. — Х., 2004. — С. 8.

⁴ Проект Закону України «Про нормативні правові акти» // Вісн. Акад. прав. наук України. — 1995. — № 4. — С. 162.

у більшості цих документів робиться наголос на нормотворчій природі кодифікаційної діяльності.

І. О. Федоров, досліджуючи проблеми кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України, дійшов висновку, що остання являє собою вид державної законотворчої діяльності, оскільки результатом останньої стає прийняття кодексу, що належить до виключної компетенції Верховної Ради України та законодавчо систематизуючої державної діяльності, спрямованої на приведення форми і змісту законодавства у відповідність до назрілих інтересів та потреб суспільства, його впорядкування та вдосконалення, що здійснюється за допомогою специфічного організаційно-правового механізму, шляхом створення та видання логічно і юридично цілісного, єдиного, зведеного, внутрішньо узгодженого нормативного акта¹.

На законотворчому характері кодифікації також наголошувала Г. Г. Шмельова².

Слушною також вбачається позиція Д. А. Керімова, який у своїх більш пізніх роботах наголошував на тому, що кодифікація є тією самою законотворчістю, але на відміну від поточного законодавства, що створює окремі законодавчі акти з тих чи інших питань, кодифікація упорядковує значну частину діючого законодавства, як правило, змінюючи, доповнюючи та вдосконалюючи його. У результаті її проведення створюються зведені законодавчі акти, що регулюють значну сферу суспільних відносин³.

Разом з тим у своїх дослідженнях К. П. Горшенін розглядав кодифікаційну діяльність як форму систематизації, у зв'язку з чим підкреслював, що кодифікацію не можна ототожнювати із законодавчою діяльністю⁴. З такою позицією автора не погоджувалися З. К. Сіморот та Є. О. Монастирський, які наголошували на тому, що головне в кодифікації це саме законотворчий характер такої діяльності, оскільки кодифікаційні акти, як і інші закони, містять правові норми, а також проходять усі стадії законодавчого процесу, починаючи від порушення питання про прийняття акта до опублікування закону⁵.

¹ Див.: *Федоров І. О.* Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. – Запоріжжя, 2006. – С. 19.

² Див.: *Шмельова Г. Г.* Кодифікація і особливості її здійснення в законотворчому процесі // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали 2-ї регіон. наук. конф. (лют. 1996). – Л., 1996. – С. 27.

³ Див.: *Керимов Д. А.* Культура и техника законотворчества. – М., 1991. – С. 123.

⁴ Див.: *Горшенин К. П.* Кодификация законодательства о труде. Теоретические вопросы. – М., 1967. – С. 10.

⁵ Див.: *Симорот З. К., Монастирский Е. А.* Проблемы кодификации законодательства Союза ССР и союзных республик о труде. – К., 1977. – С. 31.

Таким чином, позиція авторів щодо віднесення кодифікації до законотворчого процесу заснована на результаті такої діяльності, тобто прийнятті кодексу. У більшості випадків кодекс розглядається як кодифікований закон¹. Разом з тим необхідно вести мову про те, що останній є особливим різновидом закону, оскільки існують такі галузі законодавства, в яких діє лише один нормативно-правовий акт (кодекс). Прикладом може служити кримінальне законодавство. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Кримінального кодексу України «Закони України про кримінальну відповідальність, прийняті після набрання чинності цим Кодексом, включаються до нього після набрання ними чинності». Разом з тим до кодифікаційних актів, що приймаються вищим органом законодавчої влади, також належать основи законодавства, закони, що мають кодифікаційний характер, а також регламент Верховної Ради України². Тому при розробці вказаних документів необхідно вести мову про те, що кодифікація, крім нормотворчого характеру (зміна, скасування, доповнення норм нормативно-правових актів), має й безпосередньо законотворчий характер, оскільки приймається законодавчий документ, що має вищу юридичну силу стосовно інших нормативно-правових актів.

Результатом кодифікації законодавства стають не тільки перераховані вище документи, до них належать також статuti, положення, інструкції, правила, прийняття яких є компетенцією органів виконавчої влади. Зазначені нормативно-правові акти мають підзаконний характер, що дозволяє вести мову про те, що кодифікації, крім законотворчого характеру, притаманні риси підзаконної нормотворчості.

Отже, будучи формою систематизації законодавства, кодифікація являє собою особливий різновид нормотворчості, оскільки для останньої характерним є поєднання безпосередньо законотворчості (прийняття або скасування кодифікаційного закону, кодексу, Основ законодавства, регламенту Верховної Ради України), а також підзаконної нормотворчості (у разі розробки статуту, положення, правила, інструкції, тобто правових документів, що належить до компетенції органів виконавчої влади).

Тому кодифікація законодавства — це форма систематизації, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади у процесі, законотворчості, та підзаконної нормотворчості, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного нормативно-правового акта (кодекс, Основи, регламент, статут, правила та ін.).

¹ Загальна теорія держави і права: [Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х., 2002. — С. 301.

² Див.: *Рогач О. Я., Бисага Ю. М.* Кодифікаційні акти в системі законодавства України. — Ужгород, 2005. — С. 69.