

УДК 340.136

**І. В. Боршевський**, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова  
Економіко-правовий факультет, кафедра загальноправових дисциплін та  
міжнародного права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглядаються загальнотеоретичні питання систематизації законодавства. На основі комплексного аналізу наявних в теорії права підходів до поняття систематизації та її форм, автором зроблені висновки про необхідність використання крім традиційних форм впорядкування нормативного матеріалу (кодифікації, інкорпорації, консолідації, обліку) не менш ефективних - зводу законів і уніфікації.

**Ключові слова:** систематизація законодавства, кодифікація, інкорпорація, консолідація, облік, звід законів, уніфікація.

Ефективність проведеного будь-якого дослідження безпосередньо залежить від реальної можливості використати його результати у державо- і правотворчих процесах, удосконаленні діяльності державних органів, у зміцненні законності й демократії, реалізації прав і свобод людини й громадянина, в повсякденному житті і практичній діяльності.

Усе це стосується й досліджень у сфері теорії держави та права, одним із важливих завдань якої є вироблення науково-обґрунтованих рекомендацій, котрі мають стати методологічною основою і для представників галузевої юридичної науки, і в процесі юридичної практичної діяльності. Одним із таких завдань, за сучасних умов, є проблема систематизації законодавства. Адже саме від упорядкування нормативно-правових актів, приведення їх у єдину, цілісну й ефективно діючу систему безпосередньо залежить ефективне функціонування державного механізму, національної правової системи загалом. Природу, сутність, зміст, методи й форми систематизації законодавства досліджувало багато науковців, а саме: С.М.Братусь, Д.А.Керімов, Н.М.Оніщенко, В.Ф.Опришко, В.П.Сальников, І.С.Самощенко, В.Ф.Сіренко, В.М.Сирих та ін. Слід також звернути увагу на активізацію досліджень проблеми систематизації законодавства в Україні за останній період. Про це свідчить видання монографій, захист кандидатських дисертацій, проведення конференцій, публікації наукових статей тощо.

Ці напрацювання в цілому сформували теоретико-методологічні основи теорії систематизації законодавства. Водночас треба зазначити, що активна правотворча діяльність органів державної влади часто має безсистемний характер, а нормативно-правові акти мають різну юридичну силу, не збігаються за колом суб'єктів, часовим виміром видання й територією, на яку поширюється їхня дія.

Все це зумовлює актуальність наукових досліджень у зазначеній сфері і необхідність подальшої концептуальної розробки теоретико-методологічних основ систематизації законодавства.

В теорії права відомі різноманітні підходи до визначення поняття систематизації законодавства. Так, на думку О.Ф.Скакун, систематизація нормативно-правових актів – це діяльність, пов'язана з упорядкуванням і вдосконаленням законодавчих та інших нормативно-правових актів, зведення їх у

єдину внутрішньо узгоджену систему [1, с. 256]. Л.І.Спірідонов вважає, що систематизація законодавства – це діяльність із впорядкування і вдосконалення нормативного законодавства [2, с. 117]. Вважаємо, що слід погодитися з думкою О.Ф.Скакун та Л.І.Спірідонова, адже саме систематизація законодавства є різновидом правової діяльності будь-якого суб'єкта права залежно від правового матеріалу, шляхом його опрацювання та розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно з тими завданнями, які вирішуються цією діяльністю.

Автори навчального посібника «Систематизація законодательства в Российской Федерации» розглядають систематизацію законодавства, як постійну форму розвитку й упорядкування діючої правової системи. Усталена правова система, її розвиток і вдосконалення, прийняття нових нормативних актів, внесення до них змін, скасування застарілих нормативних рішень об'єктивно зумовлюють упорядкування всього комплексу чинних нормативних актів, їх укрупнення, приведення у певну, науково обгрунтовану систему [3, с. 30].

Розгляд систематизації законодавства, як постійної форми розвитку й упорядкування чинної правової системи, має важливе значення як для функціональної підсистеми, зокрема, для правового регулювання, правотворчості, реалізації права, так і для політичної, економічної та інших підсистем, соціальної системи загалом. Адже саме це забезпечує можливість добре орієнтуватися в чинному законодавстві, оперативно знаходити й правильно тлумачити необхідні правові норми з метою належного впорядкування суспільних відносин.

Тобто, систематизацію законодавства можна розглядати як різновид правової діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами щодо упорядкування нормативно-правових актів задля зручності користування ними на практиці, усунення можливих суперечностей, неточностей, прогалин, оперативного знаходження й правильного тлумачення необхідних правових норм, отже – розвитку та вдосконалення правової системи загалом.

За сучасних умов систематизація законодавства здійснюється за допомогою класичного техніко-юридичного арсеналу методів (способів, прийомів), засобів і форм. Стосовно форм систематизації нормативно-правових актів, то в цілому фахівці-теоретики виокремлюють такі:

1) збір державними органами, підприємствами, фірмами та іншими установами й організаціями чинних нормативних актів, їх опрацювання й розташування за визначеною системою, зберігання, а також видача довідок для заінтересованих органів, установ, окремих осіб за їхніми запитами (облік нормативних актів);

2) підготовка й видання різного роду збірників, зокрема, нормативних актів (інкорпорація законодавства);

3) підготовка і прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізнених актів (консолідація законодавства);

4) підготовка і прийняття нових актів (типу кодексів), які охоплюють як норми попередніх актів, які виправдали себе, так і нові нормативні приписи (кодіфікація законодавства) [3, с. 33-34].

Враховуючи, що в юридичній науці відомі різноманітні підходи до визначення змісту вказаних форм систематизації законодавства та їхні характеристики, вважаємо за доцільне детальніше розглянути теоретичні основи форм упорядкування нормативно-правових актів.

Найпростішою формою систематизації законодавства є облік, який здійснюється шляхом упорядкування нормативно-правових актів у спеціальні предметні блоки. Організація обліку законодавства, на думку авторів навчального посібника «Систематизация законодательства в Российской Федерации», має базуватися на таких основних принципах:

1) повнота інформаційного масиву, що забезпечує фіксацію й видачу всього об'єму довідкової інформації, відсутність у ньому прогалин та упушень;

2) достовірність інформації, яка базується на використанні офіційних джерел – опублікування нормативних актів, а також на своєчасній фіксації внесених змін в акти, включені в інформаційний фонд;

3) зручність використання, необхідна для оперативного і якісного пошуку потрібних даних про право [3, с. 32].

Залежно від способу збору інформації слід розрізняти такі види обліку: документальний (письмовий) – здійснюється шляхом складання алфавітно-предметних словників; рубрикаторів галузей законодавства; картотек; заповнення облікових журналів.

2) електронний – здійснюється шляхом використання автоматизованих довідково-пошукових систем («Кодекс», «Консультант-плюс», «Гарант», «Ліга», «Право» та ін.). При цьому необхідно врахувати, що сучасний рівень розвитку комп'ютерної техніки робить останній варіант найзручнішим і ефективним.

Іншою формою систематизації законодавства є інкорпорація. В юридичній науці застосовуються різноманітні підходи до визначення її змісту.

Так, на думку А.В.Полякова, інкорпорація – це спосіб систематизації, за яким законодавчі акти об'єднуються за певним обґрунтуванням (хронологічним, тематичним та ін.) без зміни змісту відповідних актів [4, с. 684].

В.М.Баранов, Т.М.Рахманіна та В.М.Сирих під інкорпорацією розглядають один із прийомів організаційно-методичної діяльності державних органів, яка служить забезпеченню реалізації норм права в конкретних відносинах [5, с. 81].

Проте більшість науковців (Н.М.Оніщенко, В.П.Сальников, Р.А.Ромашов та ін.) сходяться на думці, що інкорпорація є самостійною формою систематизації нормативно-правових актів з притаманними тільки їй особливостями [5-9].

Вважаємо, що вирішення цього питання безпосередньо залежить від з'ясування таких філософських категорій як: «форма» та «спосіб». Так, «форма» характеризує зовнішній вираз будь-якої діяльності, а «спосіб» – це сукупність прийомів, за допомогою яких ця діяльність здійснюється. Таким чином, методологічно правильним є визначення інкорпорації в якості форми систематизації законодавства, а її способами, відповідно, є: хронологічний, систематичний та ін.

Отже, інкорпорація – це форма систематизації законодавства, що здійснюється компетентними державними органами, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами, шляхом зовнішнього опрацювання та об'єднання нормативно-правових актів, у збірники чи зібрання у певному порядку без зміни їхнього змісту. Залежно від певних критеріїв інкорпорація поділяється на кілька видів:

1. Відповідно до компетенції суб'єкта-інкорпоратора:

а) офіційна – передбачає підготовку і затвердження збірників тим правотворчим органом, який прийняв нормативно-правові акти або офіційно ухвалив збірник, підготовлений за його дорученням іншим суб'єктом (наприклад, збірники законодавства України, видані Міністерством юстиції України).

б) офіційна (напівофіційна) це систематизація, що здійснюється за дорученням правотворчого органу, який прийняв нормативно-правові акти, іншим суб'єктом шляхом видання збірників законодавства, але без подальшого затвердження правотворчим органом.

в) неофіційна – передбачає підготовку та затвердження зібрань чи збірників окремими міністерствами, державними комітетами, іншими державними або недержавними організаціями, які не мають спеціальних повноважень щодо видання зазначених збірників законодавства (прикладом неофіційної інкорпорації є збірники кодексів, інкорпоровані збірники відомчого характеру та ін.).

2. Відповідно до методу (способу) здійснення:

а) хронологічна – впорядкування нормативно-правових актів у зібрання чи збірники законодавства здійснюється залежно від дати їх прийняття;

б) алфавітна – впорядкування нормативно-правових актів у збірники законодавства здійснюється в алфавітній послідовності;

в) предметна (систематична) – впорядкування нормативно-правових актів у збірники законодавства здійснюється залежно від тематичної спрямованості правових приписів, однорідної сфери суспільних відносин (наприклад, господарське законодавство).

3. Залежно від об'єму опрацьованого нормативного матеріалу інкорпорація поділяється на:

а) генеральну – передбачає об'єднання всіх нормативно-правових актів держави в зібрання чи збірники законодавства в хронологічній послідовності, тобто залежно від дати їх прийняття (наприклад, звід законодавства);

б) часткову – передбачає впорядкування нормативно-правових актів у збірники законодавства залежно від поширення їхньої дії на врегулювання певної сфери однорідних суспільних відносин (наприклад, цивільне законодавство).

Продовжуючи з'ясувати наявні в юридичній науці форми систематизації законодавства, слід звернути увагу на консолідацію.

О.В.Зайчук та Н.М.Онщенко розглядають консолідацію як специфічний вид систематизації. Вона являє собою процес зведення в укрупнений акт розрізаних нормативних розпоряджень із того самого питання для єдиного і всебічного регулювання відповідних суспільних відносин. Усі перетворення стосуються тільки зовнішнього опрацювання нормативного масиву, що передбачає виключення всього роду правових розпоряджень, які не тільки формально, а й фактично втратили своє значення або мали тимчасовий характер [10, с. 12].

Деякі вчені (В.Ф.Опришко та Д.А.Керімов) розглядають консолідацію як різновид інкорпорації [11-12]. Вважаємо, що такий підхід є досить спірним, адже інкорпорація обмежується лише розміщенням нормативно-правових актів у чітко визначеному порядку без зміни змісту цих актів. Відповідно консолідація (як і кодифікація) має суто офіційний характер, тобто здійснюється компетентними державними органами, містить певні ознаки правотворчості, тобто є складнішим різновидом систематизації, ніж інкорпорація. Наприклад, при консолідації можливе деяке опрацювання змісту нормативно-правового акту, але не шляхом створення нових правових норм, а засобом виявлення та усунення можливих суперечностей, прогалин, розбіжностей між уже створеними правовими приписами різних нормативно-правових актів. Разом із тим акти, об'єднані в межах консолідованого акту, не втрачають індивідуальної юридичної сили – ознака інкорпорації [10, с. 12]. Прикладом консолідованого акту в Україні є Основи законодавства про культуру від 14.02.1992 р.

Найскладнішою формою систематизації законодавства є кодифікація. На думку деяких авторів, кодифікація – це форма докорінної переробки чинних нормативних актів у визначеній сфері відносин, спосіб якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості та компактності, а також розчистки нормативного масиву, звільнення від норм, що застаріли та себе не виправдали [13, с. 384]. Кодифікація як форма систематизації законодавства й різновид правової діяльності є важливою передумовою забезпечення якості та ефективності правового регулювання суспільних відносин, заповнення прогалів і розбіжностей у праві, зміцнення законності й правопорядку в суспільстві та в державі.

Формою прояву кодифікаційної діяльності як найскладнішої та досконалої форми систематизації законодавства, зазначає Н.М.Оніщенко, є створення єдиного юридично й логічно цілісного, внутрішньо узгодженого нормативно-правового акту. Він у своїй структурі, як правило, має загальну частину, в якій знаходять відображення галузеві принципи, що визначають характер і зміст даної галузі права загалом [9, с. 87].

Різновидами такого нормативно-правового акту є: кодекс, статут та ін.

За обсягом розрізняють загальну, галузеву та спеціальну кодифікації.

Загальна кодифікація передбачає створення низки кодифікованих актів за всіма галузями законодавства з подальшим узгодженням системи таких актів шляхом прийняття «Кодексу кодексів».

Галузева кодифікація охоплює нормативно-правові акти окремої галузі або підгалузі законодавства. Значна частина галузей сучасного законодавства України кодифікована, зокрема, прийняті Кримінальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України та ін.

Спеціальна кодифікація має здійснити групування норм одного або декількох правових інститутів у межах окремої галузі або підгалузі законодавства.

Отже, кодифікація – це специфічна форма впорядкування нормативно-правових актів, яка має змішаний характер, адже, з одного боку, поєднує ознаки правотворчості (прийняття, зміна або скасування правових норм), а з іншого – систематизації (впорядкування вже прийнятих норм залежно від певних критеріїв), створення єдиного (нового чи оновленого), цілісного, внутрішньо узгодженого нормативно-правового акту (кодекс та ін.).

Проте слід зазначити, що теоретичні й практичні аспекти вдосконалення процесу систематизації законодавства в Україні були й залишаються актуальними, адже постійно зростає масив прийнятих і ратифікованих компетентними державними органами нормативно-правових актів та міжнародних договорів, відповідно з'являються нові суспільні відносини, які потребують урегулювання. Слушною тут є думка російського фахівця з проблем систематизації законодавства Т.М.Рахманіної: «якщо проблеми систематизації залишити без уваги, то немає ніяких сумнівів, що вже в найближчому майбутньому вони стануть надзвичайно гострими. Саме тому вже сьогодні поступово, крок за кроком, необхідно йти в напрямку послідовного впорядкування законодавства. Інакше ми скоро перестанемо орієнтуватися в складному нормативному масиві, заплутаємось навіть у якісних нових законах» [14, с. 45]. Саме тому за сучасних умов, крім класичних форм упорядкування нормативно-правових актів (обліку, інкорпорації, консолідації, кодифікації), слід активно використовувати й комплексно-змішану форму систематизації – звід законів та уніфікацію.

Так, на перспективність використання такої форми систематизації законодавства як звід законів звертає увагу Н.М.Пархоменко. На її думку, це зумовлено тим, що звід законів є результатом загальної систематизації чинного законодавства, коли шляхом створення нових нормативно-правових актів, що мають кодифікований характер, консолідації актів з однакових питань, внесення систематизованих доповнень у чинні нормативно-правові акти, видання нових нормативно-правових актів, що усувають прогалини в законодавстві, створюється новий нормативно-правовий акт у вигляді зводу законів [15, с. 141-143]. Таким чином, звід законів як комплексно-змішана форма впорядкування нормативного матеріалу, що поєднує в собі властивості інкорпорації, консолідації та кодифікації законодавства, має активно використовуватися в сучасних умовах.

Подальший розвиток і вдосконалення українського законодавства відбувається в умовах його уніфікації до вимог європейських і світових стандартів.

Уніфікація – форма систематизації, що являє собою процес приведення чинного законодавства до єдиної системи, шляхом узагальнення систематизованих актів, усунення розбіжностей між ними та невиправданої кількості актів, вироблення подібних (уніфікованих) правових норм з метою врегулювання однорідних суспільних відносин [16, с. 137].

Отже, систематизація законодавства – це різновид правової діяльності, що здійснюється уповноваженими суб'єктами щодо впорядкування нормативно-правових актів у певну науково обґрунтовану систему задля зручності користування ними на практиці, усунення можливих суперечностей, неточностей, прогалин, можливості оперативного знаходити й правильно тлумачити необхідні правові норми. Загалом проблема систематизації законодавства є досить актуальною й потребує подальшої теоретико-методологічної розробки та практичної реалізації.

### Література

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків, 2001.
2. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. – М., 1996.
3. Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С.Пиголкина. – СПб., 2003.
4. Поляков А. В. Общая теория права. – СПб., 2002.
5. Баранов В. М., Рахманина Т. М., Сырых В. М. Систематизация нормативно-правовых актов. – Нижний Новгород, 1993.
6. Теория государства и права / Под ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова. – СПб., 2002.
7. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення. – К., 2003.
8. Ромашов Р. А. Теория государства и права. – СПб., 2004.
9. Оніщенко Н. М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства // Правова держава. – Вип. 8. – К., 1997.
10. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Поняття, зміст, сутність та види систематизації законодавства // Правова держава. – Вип. 14. – К., 2003.
11. Опришко В. Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України // Систематизації законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999.

12. Законодательная техника / По ред. Д. А. Керимова. – Л., 1965.
13. Общая теория государства и права. Академический курс в 3 томах / Отв. ред. М. Н. Марченко. – Т.2. – М., 2001.
14. Рахманина Т. Н. Соотношение кодификации и текущего правотворчества в процессе создания Свода законов // Проблемы совершенствования советского законодательства. – Вып. 27. – М., 1983.
15. Пархоменко Н.М. Звід законів як перспективна форма систематизації законодавства // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999.
16. Теория держави та права. Навч. посібник / За заг. ред. Р. А. Ромашова та Н. М. Пархоменко. – К., 2007.

**И. В. Борщевский**

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова  
Экономико-правовой факультет, кафедра общеправовых дисциплин и  
международного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Резюме**

В статье рассматриваются общетеоретические вопросы систематизации законодательства. На основе комплексного анализа существующих в теории права подходов к понятию систематизации и ее форм автором сделаны выводы о необходимости использования кроме традиционных форм упорядочения нормативного материала (кодификации, инкорпорации, консолидации, учета) не менее эффективных – свода законов и унификации.

**Ключевые слова:** систематизация законодательства, кодификация, инкорпорация, консолидация, учет, свод законов, унификация.

**I. V. Borschevsky**

Odessa National University  
Frantsuzsky Bulvar, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**THEORETICAL FUNDAMENTALS OF SYSTEMATIZATION  
OF LEGISLATION**

**Summary**

The general theoretic questions of systematization of legislation are considered in the article. On the basis of complex analysis of approaches existing in the theory of right as to the notion of systematization and its forms, an author concludes about the necessity of the use besides the traditional forms of normative material organization: incorporation, consolidation, account of no less effective: statute-book and standardization.

**Key words:** systematizations of legislation, incorporation, consolidation, account, statute-book, standardization.