

# ПОНЯТТЯ та проблема

## кодифікації законодавства України



**К. Л. Каращук**

здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена аналізу кодифікації як способу систематизації нормативно-правових актів в незалежній Україні. В процесі дослідження автор встановлює взаємозв'язки між поняттями «кодифікація», «консолідація» та «інкорпорація» законодавства, а також аналізує особливості, цілі, зміст, види і функції кодифікації. Стаття ґрунтується на роботах вітчизняних дослідників та широкій емпіричній базі українського законодавства. На особливу увагу заслуговує аналіз сучасних проблем кодифікації нормативно-правових актів, проведений автором на прикладі проекту Виконавчого кодексу України.  
**Ключові слова:** кодифікація, Виконавчий кодекс, підзаконний акт.

Статья посвящена анализу кодификации как способа систематизации нормативно-правовых актов в независимой Украине. В процессе исследования автор рассматривает взаимосвязи между понятиями «кодификация», «консолидация» и «инкорпорация» законодательства, а также анализирует особенности, цели, содержание, виды и функции кодификации. Статья базируется на работах отечественных исследователей и широкой эмпирической базе украинского законодательства. Особого внимания заслуживает проведенный автором анализ современных проблем кодификации нормативно-

правових актів на прикладі проекту Ісполнительного кодексу України.

**Ключевые слова:** кодифікація, Ісполнительный кодекс, подзаконный акт.

*In this article codification is analyzed as a way of systematization of legal acts in the independent Ukraine. In her research the author investigates correlation between the concepts of «codification», «consolidation» and «incorporation» of laws, and examines the characteristics, objectives, content, types and functions of codification. The article is based on the works of Ukrainian researchers and wide empirical basis of the Ukrainian legislation. Special attention must be paid to the Author's analysis of contemporary issues of codification of laws based on the examples of the Executive Code of Ukraine.*

**Keywords:** codification, Executive Code, bylaws.

У незалежній демократичній суверенній Україні відбувається інтенсивний законодавчий процес, у системі законодавчої влади приймаються, оновлюються та змінюються нормативні акти. За умов кількісного збільшення нормативного матеріалу набула неабиякої актуальності проблема впорядкування й систематизації прийнятих правових актів з метою ефективного їх використання, адже від впорядкованості законодавства залежить розвиток держави. Складність юридичної природи систематизації нормативно-правових актів, різноманітність її видів зумовили інтерес вчених-юристів до вказаної проблематики. Досить різні аспекти систематизації нормативно-правових актів розглядалися у працях таких вчених, як А. А. Козловський, Д. А. Керимов, Р. Кабріяк, В. К. Грищук.

Систематизацію визначають як діяльність із впорядкування та вдосконалення

нормативного матеріалу шляхом його зовнішньої і внутрішньої обробки з метою підтримання системності законодавства та забезпечення суб'єктів права необхідною нормативно-правовою інформацією [1, с. 156], формування єдиного інформаційно-правового простору, підвищення поінформованості громадян та розвитку правової держави. Кодифікація є однією з форм систематизації.

Кодифікація як вид систематизації відіграє значну роль, оскільки є однією з основних форм упорядкування нормативно-правового матеріалу. Так, за часів незалежної України відбувся складний процес кодифікації цивільного та кримінального права, Верховною Радою України прийнято нові кодекси, зокрема Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс.

У незалежній правовій державі було прийнято принципово нове законодавство. На зміну Арбітражному кодексу прийнято Господарський та Господарський процесуальний кодекси, замість застарілого Кодексу про шлюб та сім'ю – Сімейний кодекс, замість Виправно-трудового кодексу, створеного ще за радянських часів, правовідносини в сфері кримінально-виконавчого права регулює Кримінально-виконавчий кодекс України. Суспільство та держава потребують новітнього кодифікованого законодавства – прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу. Оскільки станом на сьогодні в Україні діє Кримінально-процесуальний кодекс, затверджений Законом ще від 28.12.1960 р., який фактично відноситься до часів радянського права. Кодифікації потребує і виконавче провадження. Актуальність створення Виконавчого кодексу України – єдиного нормативно-правового документа, який врегулює діяльність державних та приватних виконавців, важ-

ко переоцінити. Кодекс встановить чіткі вимоги до особи, яка бажає набути статусу державного (приватного) виконавця, права та обов'язки виконавців, права та обов'язки сторін виконавчого провадження (виконавчого процесу), їх представників, прокурора у виконавчому провадженні, процесуальну процедуру оскарження дій (бездіяльності) державного виконавця за ієрархією підлеглості (до керівника підрозділу ДВС), або в судовому порядку, процесуальну процедуру оскарження дій (бездіяльності) приватного виконавця – або до Палати приватної виконавчої служби України, або в судовому порядку.

Зростання кількості правових актів, нагромадження правових приписів різного юридичного характеру призводять до правової невизначеності. Отже, кодифікація є юридично технічною відповіддю на потребу у правовій визначеності, породжену кризою джерел права, пов'язаною з безсистемним зростанням їх кількості, з труднощами досягнення усних та розрізнених правових норм, зі стрімкою законодавчою інфляцією [2, с. 114]. Потреба у правовій визначеності виражається в пошуку шляхів раціоналізації права, найбільш розробленою формою якої і є кодифікація. Вона дозволяє створити нові нормативно-правові акти, яких потребує суспільство, забезпечити компроміс різноманітних інтересів та узгодженості приписів та актів, що складають систему законодавства держави.

Загалом кодифікація – це процес по зведенню різноманітних правових норм до єдиного цілого. Історія цього процесу налічує понад чотири тисячі років, адже перші кодекси з'явилися у Месопотамії фактично одночасно із виникненням писемності.

Серед історичних прикладів кодифікації законодавства гідне місце посідає Кодекс Юстиніана, як складова части-

на Кодифікації Юстиніана, що складався з уривків розпоряджень (конституцій) імператорів, починаючи з II ст. н. е., об'єднаних у 12 книг. Кодифікація Юстиніана (*Corpus juris civilis* – звід цивільного права) була систематичним викладенням візантійського права VI ст. і включала Інституції, Дигести і безпосередній Кодекс Юстиніана. В 438 р. за наказом імператора Феодосія II був складений та виданий Кодекс Феодосія – офіційний збірник постанов імператорів IV-V ст.

Якщо мислити на концептуальному рівні, то кодифікація є певним носієм основних цінностей того суспільства, яке її породило, іншими словами, вона продукт історичного та культурного розвитку зазначеного суспільства, в процесі формування та розквіту правової свідомості.

Термін «кодифікація» був введений у науковий обіг І. Бентамом. Словник іншомовних слів визначає кодифікацію (термін походить від слів «codex» та «facere» і означає «створення зведеного закону») як систематизацію законів держави за окремими галузями права, як правило, з переглядом та відміною застарілого законодавства [3, с. 239].

Кодифікацію законодавства можна розглядати по-різному: як самостійну галузь науки, що розвивається на емпіричному ґрунті, а також як вид, форму правотворчої діяльності, які відбуваються на науковій основі.

Відповідно до визначення, яке надається в Радянському енциклопедичному словнику, кодифікація – це форма систематизації законодавства, результат якої – створення нового зведеного акта (наприклад, кодексу, уставу) [4, с. 603].

В Юридичному енциклопедичному словнику зазначається, що кодифікація законодавства – це форма систематизації законодавства, яка полягає в якісній переробці діючих юридичних норм, усуненні неузгодженостей та суперечностей пра-

вового регулювання, заповненні прогалин і в скасуванні застарілих норм [5, с. 176].

У сучасній юридичній літературі кодифікація характеризується як форма систематизації, що припускає переробку норм права за змістом, а також їх систематизований, науково обґрунтований виклад у новому законі (зводі законів, кодексі, основах законодавства та ін.) [6, с. 312]. У ширшому змісті кодифікація розглядається як форма докорінної переробки діючих нормативних актів у визначеній сфері відносин, спосіб якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості та компактності, а також розчищення нормативного масиву, звільнення від норм, що застаріли та не виправдали себе [7, с. 384]. Результатом кодифікації є вдосконалення як форми, так і змісту правового матеріалу, який внаслідок значних перетворень набуває ознак єдності та узгодженості.

У процесі кодифікації відбувається якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються суперечності та неузгодженості, прогалини і дублювання у правовому регулюванні, скасовуються застарілі та неефективні норми. Велика кількість розрізнених нормативних актів замінюється одним – зведеним, оновленим, ефективнішим у сучасних умовах. Саме така діяльність законотворців спрямована на впорядкування діючого законодавства на основі систематизації та оновлення правових приписів.

А. П. Іодковський виділяв вузьке та широке розуміння поняття кодифікації. На думку зазначеного науковця, у вузькому розумінні – це технічна обробка й упорядкування нормативного матеріалу, а в широкому розумінні ця діяльність полягає у переробці, доповненні діючих законів, приведенні їх у відповідність з потребами пануючого в даному суспільстві класу. На переконання вченого, кодифікація може здійсню-

ватися у двох напрямках. Перший напрямок полягає у систематичній обробці чинних законодавчих актів з метою заміни діючого законодавства новоствореним законом (кодексом, статутом тощо), який регулює однорідну сферу суспільних відносин. Така діяльність, на думку А. П. Іодковського, і є «власне кодифікацією» [8, с. 30]. Другий напрямок він називає систематизацією або інкорпорацією, який передбачає спрямування кодифікаційної діяльності на упорядкування чинного законодавства, зведення його до певної системи та усунення прогалин у праві, колізій між правовими нормами. При цьому результат змін, у тому числі і суто технічних, має бути санкціонований законодавчими органами [9, с. 29].

Такі науковці, як Л. Г. Крахмальник та І.Сабо, визначальним у понятті кодифікації вважали те, що вона є особливим специфічним видом правотворчості [10, с. 19; 11, с. 174]. Цей підхід спостерігається і в працях інших дослідників, які підкреслювали думку, що кодифікація є особливим різновидом правотворчої діяльності, яка здійснюється з метою вдосконалення діючого законодавства шляхом прийняття зведених нормативних актів щодо регулювання визначеної галузі суспільних відносин, і водночас відстоювали її правотворчу роль [12, с. 232-236]. Багато вчених (наприклад, Д. Керимов, С. Братусь, І. Самощенко, М. Строгович) вважали систематизацію загальним, ширшим поняттям, яке визначає всю діяльність з упорядкування законодавства, однією з форм якої є кодифікація. Тобто поняття систематизації та кодифікації співвідносяться як ціле і частка.

Кодифікаційна діяльність, як і будь-яка інша правотворча діяльність, має на меті певні цілі. Саме тому вивчення та усвідомлення змісту кодифікації неможливе без розуміння мети такої діяльності. Кожна



кодифікація пов'язана з історією, соціальними, політичними і людськими чинниками, котрі заповнюють ті географічні і часові межі, всередині яких вона проводиться. Кодифікація спрямована, перш за все, на вирішення юридично-технічних завдань. Разом з їх вирішенням часто досягаються соціальні та політичні цілі [2, с. 214].

Загальною метою кодифікації, як і будь-якого іншого виду систематизації, є впорядкування нормативної основи права для зміцнення законності та правопорядку, підвищення правової свідомості громадян. Метою кодифікаційної діяльності є прийняття кодифікаційного акта, спрямованого на вдосконалення форми і змісту законодавства. Кодифіковані акти забезпечують чіткість та стабільність функціонування і розвитку певної галузі законодавства.

Зміст кодифікаційної діяльності розкривається через її функції, які визначаються метою. Функції кодифікації – це основні прояви властивостей відповідного процесу, напрями його впливу на суспільні відносини, в яких проявляється її ціннісний аспект як суспільно корисної діяльності [4, с. 26].

У науковому світі є досить різні точки зору щодо визначення функцій кодифікації та їх класифікації. Наприклад, В. Погорелов подає такий перелік функцій кодифікації: правотворчу, фундаментальну, інтегративну, усунення дефектів у законодавстві, узагальнюючу, системоутворюючу, стабілізуючу, оптимізуючу [14]. О. Рогач виділяє інші функції кодифікаційної діяльності:

1) вдосконалення форми законодавства через пошук оптимальних форм кодифікаційних актів, розробку класифікаційних властивостей актів кодифікаційного характеру, що, в свою чергу, надає можливість визначити особливості кодифікаційних актів, дослідити шляхи їх вдосконалення;

2) вдосконалення змісту законодавства з метою усунення прогалин в законодавстві, розбіжностей між окремими його нормами, ліквідації колізій, дублювань, скасування застарілих нормативно-правових приписів, вдосконалення діючих інститутів права;

3) стабілізація законодавства, яка виявляється у закріпленні в кодифікаційному акті, як результаті кодифікації, лише стабільних норм,

розрахованих на достатньо тривалий період часу;

4) фундаментальна функція полягає в тому, що в ході кодифікаційних робіт розробляються нормативні приписи, які регулюють важливу, достатньо широку сферу суспільних відносин. У свою чергу, кодифікаційні акти, що містять ці приписи, зумовлюють ієрархію актів відповідної галузі, стають нормативною основою для створення внутрішньогалузевої системи [13].

Різні підходи серед науковців існують і щодо визначення об'єкта та предмета кодифікації. Новітня Юридична енциклопедія предметом кодифікації визначає правові приписи та юридичні інститути (15, с. 140). С. Алексєєв предметом кодифікації вважає безпосередньо юридичні норми. Такий висновок ґрунтується на переконанні вченого у перевазі правотворчості в процесі кодифікації над систематизацією [16, с. 254]. Д. Керимов зазначає, що при систематизації вдосконалюються та впорядковуються чинні в суспільстві правові норми, нормативно-правові акти [17, с. 8]. Є. Погорелов об'єктом кодифікації вважає певну групу нормативно-правових приписів, що мають спільний предмет правового регулювання [14].

Різні підходи до визначення кодифікації поширюються і на класифікацію її видів. О. О. Ушаков виділяв такі види кодифікації:

1. Мінімальна кодифікація, яка передбачає проведення інкорпорації зі збереженням змісту правових актів, оскільки інкорпорація полягає лише у зовнішній обробці законів, та все ж зумовлює і оновлення застарілих норм. Цей вид кодифікації, на думку О. О. Ушакова, не створює нового права, а підтверджує дію старого права, але в новому джерелі права. Перевагою мінімальної кодифікації є досконаліша, доступніша та зручніша у використанні форма нормативних актів – результат переробки законодавства. Значення такого виду кодифікації полягає у тому, що вона створює підґрунтя для проведення поглиблених видів кодифікації, підсумовуючи при цьому попередню діяльність законодавця. Результатами інкорпоративної кодифікації є зібрання законів та звід законів.

2. Медіальна кодифікація, у процесі якої вирішуються певні нові завдання, переглядаються вже вирішені, але разом з тим зберігається і старе законодавство. Результатом такої діяльності є оновлення, нова редакція прийнятих раніше законодавчих актів, до яких внесені нові положення.

3. Максимальна кодифікація – найдосконаліший, з точки зору О. О. Ушакова, вид кодифікації законодавства. Її сутність – створення систематизованих законодавчих збірників, при формуванні яких законодавець має можливість прийняти нові правові норми за змістом та формою. Від попередніх видів цей вид відрізняється тим, що результатом кодифікації є виникнення нового законодавчого акта, який тісно пов'язаний з існуючим в певній сфері законодавством, але, разом з тим, замінює його собою. Результатом максимальної кодифікації, як правило, є кодекс [18, с. 159].

Отже, за цією класифікацією, вищезазначений проект Виконавчого ко-

дексу України буде відноситися до таких, що створюється за допомогою максимальної кодифікації. Слід зауважити, що О. О. Ушаков виділяв неофіційну та формальну кодифікації.

Результатами неофіційної кодифікації є хронологічні збірники законів, які видаються приватними особами, різними відомствами та установами (такі, що не мають офіційного характеру). Вони полегшують наукову і практичну діяльність, але не є джерелами права.

На відміну від неофіційної, формальна кодифікація здійснюється законодавчими органами і пов'язана з офіційним впорядкуванням діючого законодавства. Вона, не створюючи нових правових приписів, підвищує зручність користування діючих джерел. Видами формальної кодифікації О. О. Ушаков називав ревізію, консолідацію, річні зібрання законів та ін. [18, с. 160].

Р. Кабріак також висловлював думку щодо неофіційної та офіційної кодифікації та вважав, що кодифікація є відповіддю на потребу у правовій невизначеності. Він вважав, що така потреба спочатку задовольняється методами суто суспільними, і перші кодифікації мають неофіційне походження. Найчастіше вони є результатом роботи суддів, адвокатів, нотаріусів, які прагнуть систематизувати правові норми, щоб полегшити їх застосування та розповсюдження, або просто впорядкувати. Природно, що кодифікатор має свій власний метод систематизації джерел права: у хронологічному порядку чи створення певного систематичного плану. Зростання кількості приватних кодифікацій, спрямованих на впорядкування одного і того ж набору правових норм, найчастіше не призводить до спрощення діючого права.

Такі неофіційні кодифікації є підґрунтям для розвитку кодифікацій офіційних, у результаті яких приймається єди-

ний кодекс, офіційний, автентичний, обов'язковий для виконання, за необхідності позбавлений застарілих та суперечливих правових норм або складений переважно з нових приписів [2, с. 130]. Наприклад, С. Я. Фурса – науковець, приватний нотаріус з приводу приватної кодифікації законодавства, що регулює діяльність нотаріату в Україні, зазначала: в суспільстві необхідна кодифікація нотаріального процесу, що унеможливить порушення діючого законодавства, спростить процедуру оскарження дій чи бездіяльності нотаріусів [22, с. 10]. Більшість вчених-дослідників вважають, що кодифікація може бути тільки офіційною і має здійснюватися виключно уповноваженими органами. В юридичній літературі ще виділяють загальну кодифікацію. Під загальною кодифікацією розуміють прийняття серії кодифікаційних актів з усіх основних галузей законодавства; галузеву кодифікацію, яка охоплює законодавство певної галузі; спеціальну (комплексну) кодифікацію, що передбачає видання нормативно-правових актів, які регулюють той чи інший інститут [13].

Щоб створити якісний, життєздатний нормативний акт, необхідно визначити чітке коло однорідних суспільних відносин, які потребують врегулювання, вивчити правові приписи, акти, які стосуються цієї сфери. При створенні Виконавчого кодексу мова йтиме про правові відносини у виконавчому провадженні. Цей процес неможливий без застосування прийомів консолідації, яка є специфічним видом систематизації законодавства, кінцева мета якого – усунення множинності нормативних актів шляхом зведення їх до одного укрупненого акта. Таким чином, не буде потреби в численних підзаконних актах (наприклад, Інструкції про проведення виконавчих дій, наказів, розпоряджень тощо). Новий укрупнений акт цілковито замінює нормативні

акти, що ввійшли до його складу, оскільки заново приймається компетентним правотворчим органом – Верховною Радою України та містить власні офіційні реквізити: назву, дату прийняття, номер та підпис посадової особи [19, с. 221].

Консолідація зумовила появу кодифікації, адже зібраний та впорядкований за допомогою консолідаційних прийомів і методів матеріал відображався у єдиному нормативному акті, який виключав суперечності.

Пізніше для зручності користування нормативно-правові акти потребували об'єднання за певними критеріями, що й зумовило виникнення інкорпорації (від лат. «incorporatio» – «включення до складу») – об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання, розташування їх у певному порядку без зміни змісту. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства [20, с. 690-691].

Отже, кодифікація надає можливість вирішити нагальні проблеми вдосконалення та підвищення ефективності чинного законодавства. У процесі кодифікації відбувається якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються не погодженості, дублювання, суперечності і прогалини в правовому регулюванні, скасовуються неефективні та застарілі норми. На зміну великому масиву нормативних документів, що діяли раніше, приходить новий, єдиний зведений акт, виданням якого досягається чіткість і ефективність правового регулювання суспільних відносин. Крім того, якісна класифікація та систематизація норм дозволяє вчасно виявити прогалини в правовому матеріалі, колізії, суперечності у приписах і визначити шляхи вдосконалення діючого законодавства. Таким новим єдиним зведеним актом і буде запропонований Виконавчий кодекс України.

## Список використаної літератури

1. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-М, 2001. – 346 с.
2. Кабрияк Р. Кодификации / пер. с фр. А. В. Головки. – М.: Статут, 2007. – 476 с.
3. Словарь иностранных слов [18-е изд.]. – М.: Русский язык, 1989. – 624 с.
4. Советский энциклопедический словарь. – М., Советская энциклопедия, 1990. – 1630 с.
5. Юридический энциклопедический словарь. – М., Советская энциклопедия, 1987. – 528 с.
6. Корельский В. М. Теория государства и права: учеб. [для юрид. вузов и факультетов] В. М. Корельский, И. Д. Перевалов. – М., Издательская группа Инфра-М-НОРМА, 1997. – 570 с.
7. Общая теория государства и права. Академ. курс в 3-х т. / под ред. проф. М. П. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. – Т. 2. – 528 с.
8. Иодковский А. П. История советской кодификации / А. П. Иодковский // Вопросы кодификации: сб. науч. статей. – М., 1957. – С. 29-30.
9. Чхиквадзе В. М. Вопросы кодификации: сб. науч. статей. – М.: Госюриздат, 1957. – 247 с.
10. Крахмальник Л. Г. Кодификация исправительно-трудового
11. законодательства / Л. Г. Крахмальник. – М.: Юрид. лит.-ра, 1978. – 199 с.
12. Сабо И. Социалистическое право / И. Сабо; под ред. В. А. Туманова. – М., Прогресс, 1964. – 396 с.
13. Правотворчество в СССР / А. В. Мицкевич, А. С. Пиголкин, С. А. Пяткина и др.]; под ред. А. В. Мицкевича. – М.: Юрид. лит., 1974. – 319 с.
14. Рогач О. Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. Я. Рогач; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 18 с.
15. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Є. В. Погорелов; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2000. – 18 с.
16. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – 792 с.; 2003. – Т. 5. – 736 с.
17. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 359 с.
18. Вопросы кодификации советского права: сб. статей / отв. ред. Д. А. Керимов. – 1957. – Вып. 1. – 120 с.
19. Ушаков А. А. Методологические основы и законодательный метод в советском правотворчестве / А. А. Ушаков // Ученые записки Пермск. ун-та: Юридические науки. – 1966. – Вып. 147. – С. 110-185.
20. Сирих В. М. Теория государства и права: учеб. / В. М. Сирих. – М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2001. – 592 с.
21. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол. та ін.). – К.: Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2. – 744 с.
22. Калакура В. Я. Кодифікація міжнародного приватного права в країнах Європи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В. Я. Калакура. – К., 1993. – 26 с.
23. Фурса С. Я., Драгневич Л. Ю. Семейный кодекс и нотариальный процесс. – Юридическая практика. – №4 (266). – 28 січ.