

УДК 342.1

## ТЕХНІКА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ганна САРИБАСВА,

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### АНОТАЦІЯ

У наш час актуальним є розвиток техніки систематизації законодавства. Водночас варто брати до уваги таке: а) доробки вчених, які досліджують питання систематизації законодавства загалом з погляду теорії права і держави (доведено, що можуть використовуватися виокремлені ознаки систематизації, її форми, принципи тощо); б) праці вчених, які вивчають питання конституційного права, у частині конституціоналізації системи національного законодавства, а також його узгодження з міжнародними стандартами. Рекомендовано розробляти проблематику техніки систематизації законодавства в контексті як застосування правил і принципів юридичної техніки до обліку, інкорпорації, консолідації та кодифікації, так і в контексті узагальнення наведених в юридичній літературі пропозицій щодо використання інноваційних підходів до здійснення систематизації законодавства (наприклад, проведення неофіційної інкорпорації із застосуванням «кодексу зебри»).

**Ключові слова:** систематизація законодавства, облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація, техніка систематизації законодавства.

### THE TECHNIQUE OF SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION: PROBLEM STATEMENT

Hanna SARYBAIEVA,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Senior Lecturer at Department of Administrative and Financial Law  
National University "Odessa Law Academy"

### SUMMARY

Nowadays the development of the technology of legislation's systematization is evident. It is advisable to take into account: a) the achievements of scientists who study the issues of systematization of legislation in general from the point of view of the theory of law and state (in particular, the author argues that it may be useful to distinguish the characteristics of systematization, its forms, the principles of systematization, etc.); b) the work of scientists who study the issues of constitutional law, in terms of the constitutionalization of the system of national legislation, as well as its harmonization with international standards. It is recommended to develop the problems of the technology of legislation's systematization in the context of both the application of the rules and principles of legal technology to the accounting, incorporation, consolidation and codification, and in the context of the generalization of the proposals set out in the legal literature on innovative approaches to systematization of legislation (for example, the unofficial incorporation with the use of "Zebra Code").

**Key words:** systematization of legislation, accounting, incorporation, consolidation, codification, technique of legislation's systematization.

**Актуальність теми дослідження.** Наразі в усіх галузях права відбувається активна демократизація правових норм, які залишаються застарілими, та/або не відповідають сучасним стандартам Європейського Союзу (далі – ЄС) – адже своєї інтеграційні прагнення України вимагають гармонізації національного законодавства з ними. Доволі часто в процесі оновлення законодавства виникає необхідність у його систематизації.

По-перше, для того, щоб внести відповідні зміни та доповнення, необхідно комплексно оцінити його. Тому стануть у нагоді такі форми систематизації, як облік та інкорпорація.

По-друге, під час внесення змін і доповнень може виявитись необхідність зведення в один акт кількох актів, норми яких цілком або частково дублюють одна одну, або їхній зміст входить у протиріччя. У такому разі стануть у нагоді такі форми систематизації, як консолідація та кодифікація.

Отже, систематизація законодавства є вкрай важливою, але в науковій літературі їй приділяється вельми небагато уваги. Можливо такий факт, а також труднощі, що виникають під час проведення систематизації, обґрунтовують те, що в системі законодавства України наразі недостатньо

кодифікованих актів, консолідованих актів, а такі форми систематизації, як облік та інкорпорація, застосовуються недостатньо широко.

**Стан дослідження.** Питання систематизації досліджують як фахівці з теорії права і держави (наприклад, Н.М. Крестовська, Л.М. Матвеева, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, О.Ф. Скакун, В.С. Смородинський, О.В. Сурилов), так і інші вчені. Найвнї й галузеві дослідження в зазначеній сфері – наприклад, автору статті належить низка публікацій про систематизацію адміністративного законодавства; систематизацію законодавства цієї ж галузі досліджували також Ю.О. Вовк, С.В. Петков та інші науковці, систематизацію конституційного законодавства досліджували Н.М. Кошіль, Н.В. Мішина, А.О. Чашин. Однак в їхніх працях не йдеться про необхідність розроблення техніки систематизації законодавства. Варто запропонувати активізувати творчі пошуки в такому напрямі.

**Метою і завданням статті** є формулювання пропозицій щодо розвитку юридичної техніки в частині здійснення систематизації законодавства (техніки систематизації законодавства).

**Виклад основного матеріалу.** М.Л. Давидова зауважила, що «юридична техніка – це система професійних юридичних правил та засобів, які застосовуються при складенні правових актів і здійсненні іншої юридичної діяльності у сферах правотворчості, правоінтерпретації, владної та невідної реалізації права, що забезпечують удосконалення його форми та змісту» [1, с. 12].

Навчальна дисципліна «Юридична техніка» поки що не є поширеною у вищих навчальних закладах України. Так, у Національному університеті «Одеська юридична академія» кафедра загальнотеоретичної юриспруденції у 2016–2017 навчальних роках не викладала такої дисципліни ані для бакалаврів, ані для магістрів. Подібна дисципліна – «Нормотворча діяльність» – вперше в згаданому вищій запропонована кафедрою конституційного права для наукової магістратури, для студентів-магістрів, що поступили у 2017–2018 академічному році. Але все ж таки, вона не може бути заміщенням навчальної дисципліни «Юридична техніка».

Знайомство з навчальними підручниками з дисципліни «Юридична техніка» виявляє, що їх доволі небагато. Типова структура такого підручника містить розділи, присвячені поняттям і видам юридичної техніки – зокрема, правотворчої техніки, техніки опублікування нормативних актів, техніки систематизації юридичних документів, інтерпретаційної техніки, правореалізаційної техніки, правозастосовної техніки.

Отже, наразі елементи юридичної техніки, що застосовуються для систематизації законодавства, охоплюються родовою групою елементів, що належать до «техніки систематизації юридичних документів». Так, у підручнику «Юридична техніка» Т.В. Кашаніної підрозділ «Техніка систематизації юридичних документів» містить два підпункти: перший присвячено систематизації правових актів як виду юридичної роботи [2, с. 334–340], а другий – правилам систематизації юридичних документів [2, с. 341–367].

Дещо інша структура була обрана для підручника з аналогічною назвою авторами Ю.К. Красновим, В.В. Надвиковою та В.І. Шкатуллою. Вони послідовно виклали матеріали, присвячені поняттю юридичної техніки, прийомам юридичної техніки, стилю інформації про правові акти, після чого розмістили свої напрацювання щодо мови правових документів, правоустановчої техніки, правореалізаційної та інтерпретаційної юридичної техніки. Зазначені автори включили матеріали про систематизацію нормативно-правових актів у главу «Правоустановча техніка», виокремивши їх у підрозділ [3, с. 481–485].

Порівняння поглядів на систематизацію законодавства авторів згаданих та інших підручників про юридичну техніку привертає увагу до того, що вчені ведуть мову не про «систематизацію законодавства», а про «систематизацію правових актів», про «систематизацію нормативно-правових актів». Така термінологічна проблема потребує подальшого дослідження.

Отже, у підручниках з юридичної техніки систематизації законодавства (правових актів, нормативно-правових актів) приділяється вельми небагато уваги. Наприклад, у згаданій вище праці авторів Ю.К. Краснова, В.В. Надвикова та В.І. Шкатулли у відповідному підрозділі на п'яти сторінках послідовно проаналізовано:

– визначення поняття «систематизація нормативно-правових актів (законодавства)» та надано стислу характеристику таким формам систематизації, як кодифікація, інкорпорація та консолідація (приблизно дві сторінки) [3, с. 481–482];

– наявні в теорії права класифікації норм права (за галузями права, за функціями, що виконують норми права, за характером правил поведінки, що містяться в нормах права, за ступенем визначеності, за колом осіб тощо, приблизно три сторінки) [3, с. 482–485].

Навряд чи відповідні матеріали можна вважати такими, що стосуються техніки систематизації законодавства. Варто

вказати, що вони є необхідними для того, щоб вести систематизаційні роботи, але такі знання має кожний фахівець, який опанував таку навчальну дисципліну, як теорія права і держава.

Звісно, далеко не всі підручники з юридичної техніки майже не приділяють уваги систематизації законодавства. Виключенням із такого правила є, наприклад, підручник «Юридична техніка» Д.В. Чухвічева [4], в якому систематизації законодавства приділено досить значну увагу. Але автор концентрується, здебільшого, на тому, які саме правила та прийоми юридичної техніки можна застосувати в процесі інкорпорації, консолідації та кодифікації. Він майже не пропонує нових, інноваційних способів і підходів до систематизації законодавства, здійснюваної в різних формах.

Варто зазначити, що навіть розробки щодо застосування традиційних правил і прийомів під час проведення систематизації законодавства є малодослідженим питанням. Так, в юридичній літературі майже не акцентується увага на тому, що здійснення кодифікації необхідно починати зі створення юридичної конструкції майбутнього нормативно-правового акту (юридична конструкція – це «розроблена доктрина і сприйнята юридичним науковим співтовариством ідеальна модель, що дозволяє теоретично осмислити, нормативно закріпити та знайти в правовому тексті та реальних юридичних відносинах закономірний, послідовний, логічний взаємозв'язок структурних елементів різних правових явищ. В її природі містяться і правотворчий, і доктринальний аспекти. Перевага останнього дозволяє розглядати конструкцію як доктринальний засіб» [5, с. 14]).

Що ж до інноваційних прийомів і практик, то доцільно рекомендувати узагальнити наявний досвід щодо обліку, інкорпорації, консолідації та кодифікації, окремо за кожною формою систематизації законодавства. У нагоді можуть стати як розробки органів публічної влади, що здійснюють систематизацію, так і напрацювання вчених. Наприклад, Н.В. Мішина в статті «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини» ввела у доктринальний обіг практичні розробки Л.В. Ульяшиної, які до того часу існували лише в робочих матеріалах програми «Дистанційний курс по правам людини для адвокатів та юристів» мережі Домів прав людини Азербайджану, Білорусі, Молдови, Росії та України (2012–2013 роки) курсу «Імплементация міжнародних стандартів в області прав людини» для адвокатів та інших фахівців із захисту прав людини, розміщених у закритому розділі веб-сайту [www.humanrightshouse.org](http://www.humanrightshouse.org) (варто зазначити, що авторці належать й інші інноваційні ідеї щодо систематизації національного законодавства, дивись наприклад [6] – Г. С.). Відповідно до матеріалів публікації, Н.В. Мішина також здійснила доктринальне обґрунтування та надала доктринальний коментар запропонованому підходу до неофіційної інкорпорації нормативного матеріалу. Вона узагальнила:

– «фактично, «кодекс зебри» являє собою модельну схему використання такого способу систематизації, як інкорпорація»;

– «дуже вдалою здається модельна схема інкорпорації під назвою «кодекс зебри», запропонована Л.В. Ульяшиною <...> У модельній схемі використовується інкорпорація за предметною ознакою (колонка перша – «право, що захищається»). Водночас документи утворюються з урахуванням їх юридичної сили й обов'язковості»;

– «доцільно звернути увагу на мету складання «кодексу зебри» – якщо планується його використовувати для визначення того, які норми європейського права, що містять стандарти прав людини, є наразі обов'язковими для України, – необхідно перевірити, чи ратифіковано відповідний акт. Якщо ж «кодекс зебри» планується використовувати для вдосконалення чинного національного законодавства, чи для вивчення європейської регламентації того чи іншого права, – до нього

рекомендується включати всі наявні у відповідній сфері стандарти прав людини» [7].

Ознайомлення зі згаданою статтею надає підстави резюмувати, що сам «кодекс зебри» наведено у вигляді таблиці, яку графічно зобразила Н.В. Мішина з посиланням на розробки Л.В. Ульяшиної. Н.В. Мішина підкреслює: «оскільки «кодекс зебри» пропонується як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини, заповнена таблиця <...> має супроводжуватися наведенням текстів включених до неї документів» [7].

Попри вагомий внесок Н.В. Мішиної в популяризацію такої можливої форми здійснення неофіційної інкорпорації, як «кодекс зебри», варто зауважити, що вона розглянула його застосування для систематизації актів міжнародного, а не національного права.

Напрацювання Н.В. Мішиної щодо такого інноваційного підходу до неофіційної інкорпорації законодавства розвинула Н.М. Кошіль у процесі дослідження систематизації конституційного законодавства України. Саме ця вчена доопрацювала таблицю «кодексу зебри» для того, щоб застосовувати її для проведення неофіційної інкорпорації національного законодавства та міжнародних актів, ратифікованих державою, щодо прав людини. Досліджуючи таке питання з погляду конституційного права, Н.М. Кошіль істотно збагатила як науку конституційного права, так і науку теорії права і держави з погляду внеску в розроблення техніки систематизації законодавства (детальніше див. [8, с. 76–80] – Г. С.).

Звернення до праць вчених – фахівців з конституційного права – у контексті постановки проблеми щодо техніки систематизації законодавства не є випадковим. Варто зазначити важливість врахування напрацювань вчених, що досліджують питання конституційного права, у частині конституціоналізації системи національного законодавства, а також його гармонізації з міжнародними стандартами. Як влучно зазначив О.А. Бабошин, «конституційне право постає як «загальна частина» національного права, бо задає основоположні, базові нормативні положення (орієнтири), якими керуються всі підрозділи <...> правової системи» [9, с. 30]. А отже, дотримання принципів конституціоналізму, перевірка відповідності норм консолідованого чи кодифікованого акту нормам Основного закону України тощо є актуальними під час здійснення систематизації законодавства будь-якої галузі.

Під час розроблення проблематики техніки систематизації законодавства доцільно звернутись також і до напрацювань вчених, що досліджують питання систематизації законодавства загалом з погляду теорії права та держави. Так, можуть стати в нагоді виокремлені ними ознаки систематизації, її форм, принципи систематизації тощо. Наприклад, О.М. Чашин сформулював, що «як спеціальні принципи кодифікаційної діяльності варто виокремити: антиконсерватизм, панкодифікаційність законодавства, уніфікацію, стійку політичну підтримку та стабільність» [10, с. 5]. На відповідні положення доцільно зважати під час формування основ і розроблення техніки систематизації законодавства.

**Висновки.** Наразі актуальним є розвиток техніки систематизації законодавства. Доцільно брати до уваги: а) напрацювання вчених, що досліджують питання систематизації законодавства загалом з погляду теорії права і держави (обгрунтовано, що можуть стати в нагоді виокремлені ними ознаки систематизації, її форм, принципи систематизації тощо – Г. С.); б) напрацювання вчених, що досліджують питання конституційного права, у частині конституціоналізації системи національного законодавства, а також його гармонізації з міжнародними стандартами. Рекомендовано розробляти проблематику техніки систематизації законодавства в контексті як застосування правил і принципів юридичної техніки до обліку, інкорпорації, консолідації та кодифікації, так і в контексті узагальнення викладених в юридичній літературі

пропозицій щодо інноваційних підходів до здійснення систематизації законодавства (наприклад, проведення неофіційної інкорпорації із застосуванням «кодексу зебри»).

#### Список використаної літератури:

1. Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники : дисс. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Государство и право; юридические науки; общая теория государства и права; формы (источники) права; законодательная техника» / М.Л. Давыдова ; Волгоградский государственный университет. – Волгоград, 2010. – 408 с.
2. Кашанина Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма ; Инфра-М, 2011. – 496 с.
3. Краснов Ю.К. Юридическая техника : [учебник] / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М. : Юстицинформ, 2014. – 536 с.
4. Чухвичев Д.В. Законодательная техника : [учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция»] / Д.В. Чухвичев. – Москва : Юнити, Закон и право, 2006. – 239 с.
5. Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники : дисс. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Государство и право; юридические науки; общая теория государства и права; формы (источники) права; законодательная техника» / М.Л. Давыдова ; Волгоградский государственный университет. – Волгоград, 2010. – 408 с.
6. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса : Юридична література, 2014. – Т. XIV. – С. 228–233.
7. Мішина Н.В. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини / Н.В. Мішина // Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮФ ТНЕУ / за ред. М.О. Баймуратова та ін. – Тернопіль : Вектор, 2013. – Вип. 3. – С. 113–120.
8. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муниципальне право» / Н.М. Кошіль. – Одеса, 2017. – 187 с.
9. Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / О.А. Бабошин ; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2001. – 232 с.
10. Чашин А.Н. Кодификация в сфере российского законодательства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А.Н. Чашин ; Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина. – М., 2013. – 22 с.

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Сарибасва Ганна Миколаївна** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Sarybaieva Hanna Mykolaivna** – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Senior Lecturer at Department of Administrative and Financial Law National University "Odessa Law Academy"

annush@ukr.net