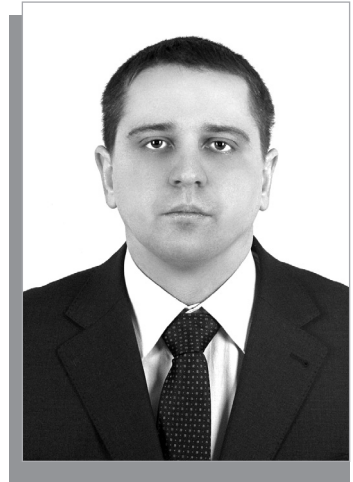


**Є. ГЕТЬМАН**

*начальник відділу координації правових досліджень апарату президії НАПрН України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник*



УДК 340.136(477)

## **Консолідація як форма систематизації законодавства України**

У статті автором досліджені форми систематизації національного законодавства, визначені їх особливості. Надано авторське визначення поняття «консолідація», проаналізовано підходи науковців до головних особливостей консолідації, вивчено світовий досвід розробки та прийняття консолідованих актів.

**Ключові слова:** систематизація, облік нормативних актів, інкорпорація, кодифікація, консолідація.

Національна правова система України містить понад 50 тис. нормативно-правових актів, серед яких близько 5000 законів, більш як 20 кодексів, а всі інші правові документи – підзаконні нормативні акти [1, с. 33]. Така кількість нормативно-правових актів потребує їх систематизації. Як відомо, на сьогодні на законодавчому рівні не закріплено визначення такої категорії, як «систематизація законодавства». Проте теоретичні підходи до її розуміння можна спостерігати у різноманітних наукових статтях, монографіях, підручниках та енциклопедіях.

Разом з тим необхідно наголосити на тому, що у поглядах вчених на природу систематизації законодавства України не існує сутнісних відмінностей. Так, автори монографії «Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення» вбачають у систематизації цілеспрямовану діяльність із приведення чинних нормативно-правових актів в єдину систему на основі знань про цю систему та потреби зробити ці приписи більш доступними для користування [2, с. 16]. На думку російського вченого Д. В. Чухвичева,

систематизація законодавства являє собою комплекс дій, спрямованих на приведення нормативно-правових актів у визначену структурну упорядкованість [3, с. 211]. Таким чином, систематизація законодавства України являє собою діяльність, спрямовану на упорядкування нормативно-правових актів і приведення їх у єдину погоджену систему.

В юридичній літературі майже відсутні дискусії з приводу основних форм або видів систематизації законодавства, більша частина науковців дотримуються точки зору, згідно з якою її основними видами є облік нормативних актів, інкорпорація, консолідація та кодифікація. Отже, для встановлення особливостей, ознак та цілей консолідації слід коротко охарактеризувати зазначені вище форми.

Під обліком нормативних актів у більшості випадків розуміють діяльність зі збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному (актуальному стані) з урахуванням усіх змін та доповнень, а також зі створення спеціальних систем їх нагромадження і пошуку. Головним завданням цього виду систематизації є підтримання нормативних актів у такому стані, який дозволяє оперативно одержувати потрібну інформацію [4, с. 21]. Об'єктом обліку можуть виступати будь-які правові акти, зокрема, нормативні, інтерпретаційні, правореалізаційні, правозастосовні. Облік нормативних актів може бути як офіційним, якщо він здійснюється уповноваженими на те органами державної влади, так

і неофіційним, якщо такий облік здійснюється установами, організаціями та іншими приватними особами.

На сьогодні існує декілька способів обліку: 1) документальний облік, який проводиться шляхом складання алфавітно-предметних словників, картотек, заповнення облікових журналів тощо; 2) електронний, що здійснюється шляхом використання автоматизованих довідково-пошукових систем («Ліга», «Законодавство» тощо) [5, с. 21]. Таким чином, облік нормативно-правових актів можна визначити як одну з форм систематизації законодавства, що спрямований на збирання, зберігання та реєстрацію нормативних, інтерпретаційних, правореалізаційних та правозастосовних актів, що може здійснюватися як уповноваженим на те органом державної влади, так і приватними особами.

Ще одним різновидом систематизації національного законодавства є інкорпорація, яка являє собою впорядкування нормативно-правових актів без зміни їхнього змісту шляхом їх зведення в єдині друковані видання (збірники, зібрання, довідники, періодичні видання та ін.) за хронологією та/або предметом регулювання [6, с. 318]. Однією з особливостей інкорпорації є те, що в її результаті не створюються нові норми права або нормативно-правові акти, головним її завданням є зовнішнє опрацювання нормативних актів [7, с. 39]. Об'єктом інкорпорації можуть бути нормативні акти, акти тлумачення норм права, правореалізаційні та правозастосовні акти [8, с. 331–332].

Суб'єктами проведення робіт з інкорпорації законодавства можуть бути як уповноважені органи державної вла-

ди та органи місцевого самоврядування (офіційна інкорпорація), так і юридичні особи, які здійснюють таку діяльність з науковою, навчальною та іншою метою (неофіційна інкорпорація). Результатом інкорпорації стають різноманітні збірники та зібрання законодавства. Отже, інкорпорація законодавства України являє собою діяльність уповноважених на те органів державної влади та інших суб'єктів, що спрямована на об'єднання в єдиному збірнику або зібранні нормативно-правових актів без зміни їх змісту.

Наступним різновидом систематизації є кодифікація. Слід наголосити на тому, що проблеми кодифікації законодавства України завжди знаходились у центрі уваги науковців. Їх підвищена увага до кодифікації пояснюється насамперед тим, що за її допомогою можна не тільки упорядкувати чинне законодавство, а й розробити нове, оскільки однією з головних особливостей кодифікації є внесення змін до правових приписів, що містяться у нормативно-правових актах.

Слід зазначити, що кодифікації як самостійній формі систематизації притаманна певна сукупність особливостей, які саме і дозволяють виокремити її від інших форм. Серед таких особливостей можна виділити такі:

- у результаті кодифікації змінюються, скасовуються, доповнюються норми нормативно-правових актів. Зміні підлягають лише ті норми, які не відповідають потребам сьогодення, тобто з плином часу втратили свою актуальність або регульована ними група відносин припинила своє існування та інші норми;

- за допомогою кодифікації усуваються прогалини, а також розбіжності та суперечності між нормативно-правовими актами та нормами, що в них вміщені;

- кодифікація вносить істотну новизну в регулювання суспільних відносин, є певною реформою законодавства; дає змогу впливати на характер суспільних відносин, які регулюються;

- кодифікація як форма систематизації нормативно-правових актів спрямована на надання законодавству досконалого характеру, системності, узгодженості;

- кодифікація має лише офіційний характер, адже здійснюється уповноваженими на те органами державної влади – Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, відомствами, органами місцевого самоврядування, а також народом України у разі винесення кодифікаційного документа на всеукраїнський референдум;

- кодифікація має нормотворчий характер, оскільки здійснюється у процесі законотворчості (при прийнятті та розробці кодексу, основ законодавства тощо) та підзаконної нормотворчості (при прийнятті та розробці інструкцій, положень, статутів тощо);

- у результаті її проведення створюється новий правовий документ, який є доступним та зручним у користуванні для кожного пересічного громадянина, юриста, науковця та інших осіб;

- створений нормативно-правовий акт стає основним правовим документом у певній сфері суспільних відносин;

– найбільш досконалий характер кодифікації зумовлений системністю та узгодженням нормативно-правового матеріалу, що передбачає високий рівень наукового обґрунтування кодифікаційної діяльності [1, с. 61–62].

У зв'язку з переліченими вище особливостями кодифікацію можна визначити як форму систематизації, що здійснюється уповноваженими органами державної влади у процесі законотворчості та підзаконної нормотворчості, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного акта (кодекс, основи законодавства, регламент, статут, правила та ін.).

На сьогодні окремою групою науковців наголошується на необхідності кодифікації всіх можливих галузей та інститутів українського законодавства. Зокрема це стосується транспортної сфери, в якій пропонується створити транспортний кодекс, військової сфери, результатом чого має стати прийняття військового кодексу, банківської сфери, аграрної та ін. Проте кодифікація є доволі складною формою систематизації законодавства, яка потребує значних інтелектуальних затрат, тобто залучення провідних науковців до розробки кодексу, а також практичних працівників, у зв'язку з чим її проведення не завжди є виправданим.

Традиційно в юридичній літературі минулого таким формам систематизації, як облік нормативних актів, інкорпорація та кодифікація, приділялася достатня увага вченими, проте консолідація як одна з форм систематизації майже не була предметом наукових досліджень.

У зв'язку з цим термін «консолідація» введений у науковий обіг відносно нещодавно.

На сьогодні в юридичній літературі існує достатньо велика кількість думок щодо питання, пов'язаного з юридичною природою консолідації. Одні науковці наголошують на тому, що консолідація являє собою різновид інкорпорації, інші вчені вважають її самостійним видом систематизації, а деякі взагалі наголошують на тому, що консолідація є особливим різновидом нормотворчої діяльності [8, с. 324–325]. Разом з тим не вирішеними лишаються питання, пов'язані з особливостями консолідації законодавства, її цілями, а також результатами такої діяльності.

Термін «консолідація» походить від латинського слова *consolidation*, що означає об'єднання, спільність, сумісність тощо і являє собою один із способів систематизації законодавства, у процесі якого декілька актів об'єднуються в одному документі. Новий акт, прийнятий у процесі консолідації, повністю заміняє об'єднані, оскільки заново приймається компетентним правотворчим органом [9, с. 268–269].

В юридичній літературі консолідація законодавства розглядається як форма систематизації, у процесі якої десятки, а інколи і сотні нормативних актів з одного і того ж питання об'єднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується нормотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а старі розрізнені акти визнаються такими, що втратили силу. У процесі проведення консолідації об'єднанню підлягають приписи однакової юридичної сили. У той же час консолідація являє собою

своєрідний вид правотворчості, особливість якого полягає в тому, що новий укладений акт не змінює змісту правового регулювання, не вносить зміни і новели до чинного законодавства [10, с. 409–410].

Приблизно такий підхід до розуміння консолідації законодавства можна спостерігати в наукових працях О. Ф. Скакун. На її думку, консолідація являє собою вид систематизації нормативно-правових актів, що полягає в об'єднанні певної кількості розрізних нормативних актів, виданих у різний час з того самого предмета правового регулювання в єдиний укрупнений нормативно-правовий акт з усуненням повторів і суперечностей, як правило, без зміни змісту. Вчена наголошує, що у процесі консолідації змінюється форма правових актів, але не їх зміст. Така форма систематизації являє собою щось середнє між кодифікацією, поточною правотворчістю та інкорпорацією [11, с. 385].

На думку С. Г. Маленка, який на дисертаційному рівні досліджував питання консолідації нормативно-правових актів, консолідація становить самостійний логіко-гносеологічний та ієрархічний вид систематизації нормативно-правових актів, який полягає у впорядкуванні нормативно-правового матеріалу за об'єктом, суб'єктом, предметом та методом правового регулювання, що, в свою чергу, утворює певну систему правових норм, які можуть об'єднуватися за інституціональною та галузевою ознакою [12, с. 5].

Деяке інше розуміння консолідації існує в зарубіжних країнах. Так, в Європейському Союзі консолідацією вважають включення великої кількості за-

конів з усіма змінами і подальшим доопрацюваннями в єдиний закон, який не має формальної цінності, оскільки кожний консолідований акт має перелік всіх юридичних актів з усіма їх реквізитами [13, с. 35–37]. Таке розуміння консолідації нормативно-правових актів є значно наближеним до розуміння офіційної інкорпорації.

Для розуміння юридичної природи та сутності консолідації законодавства потрібно, на нашу думку, дослідити особливості такої діяльності. Так, російський вчений В. С. Нерсесянц наголошує на тому, що особливість консолідації полягає в тому, що новий, укрупнений акт не змінює змісту правового регулювання, не вносить зміни та новели до чинного законодавства. У процесі підготовки консолідованого акта усі норми попередніх актів розташовуються в певній логічній послідовності, розробляється загальна структура майбутнього акта... усуваються суперечності, повторення, виправляється застаріла термінологія, норми, близькі за змістом, об'єднуються в одну статтю, пункт тощо [14, с. 358–359].

Серед головних особливостей консолідації нормативно-правових актів, на думку Т. В. Кашаніної, є такі: 1) консолідація, на відміну від кодифікації, не встановлює нові приписи; 2) консолідований акт набуває власних реквізитів, відповідно попередні акти втрачають не тільки свої реквізити, а й юридичну силу; 3) консолідація має офіційний характер; 4) акти консолідації є обов'язковими для адресатів.

Підсумовуючи підходи науковців до розуміння консолідації та її особливостей, можна зробити висновок, що остан-

ня являє собою різновид систематизації законодавства і в той же час здійснюється у процесі нормотворчої діяльності уповноважених органів державної влади та спрямована на упорядкування нормативних актів, які мають єдиний предмет правового регулювання, в єдиний, зведений нормативно-правовий акт без зміни їх змісту.

На сьогодні консолідація нормативно-правових актів практично не застосовується в сучасній правовій системі України, незважаючи на те, що така діяльність є позитивним фактором з точки зору уникнення колізій у законодавчому урегулюванні. Не вирішеним залишається питання щодо форми нового консолідованого акта. Так, деякі науковці наголошують на тому, що результатом саме консолідації, а не кодифікації є Кодекс законів про працю України [15, с. 174–175]. Г. Знаменський, досліджуючи питання кодифікації та гармонізації економічного законодавства, наголосив на тому, що Господарський кодекс України є результатом консолідації нормативно-правових актів, оскільки в ньому лише об'єднані нормативні приписи з одного питання, без суттєвої заміни змісту норм [16, с. 4].

Разом з тим світова практика прийняття укрупнених актів досить широка. У Великій Британії видаються десятки такого роду актів, що об'єднують акти парламенту, прийняті з того самого предмета регулювання за весь час його існування. Прикладом консолідації є прийняття Закону про профспілки та трудові відносини, який об'єднав більше ніж 10 законів, що повністю або частково регулювали діяльність профспілок [17, с. 160–161].

Варто зазначити, що консолідація досить поширена у правовій системі США, результатом якої стають різноманітні кодекси. Так, наприклад, у двадцяти п'яти штатах Америки діють цивільно-процесуальні кодекси, в усіх штатах – кримінальні, у деяких штатах – кримінально-процесуальні. Але, як правильно зазначається в літературі, у кодексах американці бачать результат консолідації, а не основу для вироблення й розвитку нового права, як у країнах романо-германської правової сім'ї [17, с. 177].

Що стосується країн романо-германської правової сім'ї, то тут підхід до розуміння консолідації, а також результатів такої діяльності є неоднозначним. Так, у Франції широко розвинуте прийняття так званих кодексів, що об'єднують нормативні приписи з того самого питання. Видані, наприклад, такі консолідовані акти, як Кодекс шляхів громадського користування, Кодекс ошадних кас та інші акти [10, с. 410]. Проте зазначені нормативно-правові акти не є результатом кодифікаційної роботи.

Проаналізувавши законодавчу практику України, деяких країн Європи та США, можна дійти висновку, що результатом консолідації законодавства може стати прийняття зведеного нормативного акта, який може бути прийнятий у формі кодексу або закону. У зв'язку з постійним збільшенням кількості нормативно-правових актів у правовій системі України, які регулюють однорідну сферу суспільних відносин, консолідація має стати найбільш пріоритетним напрямом систематизації національного законодавства.

Список використаних джерел

1. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види : монографія / Є. А. Гетьман. – Х. : Право, 2012. – 192 с.
2. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення : монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 220 с.
3. Чухвичев Д. В. Законодательная техника : учеб. пособие / Д. В. Чухвичев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2008. – 239 с.
4. Смородинський В. С. Систематизація національного законодавства як юридичний інструмент забезпечення прав людини / В. С. Смородинський // Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. – 2008. – Вип. 99. – С. 19–29.
5. Борщевський І. В. Теоретичні засади систематизації законодавства / І. В. Борщевський // Часопис Київ. ун-ту права. – 2007. – № 3. – С. 19–24.
6. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
7. Соляр С. Систематизація законодавства України у сфері об'єднання громадян / С. Соляр // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2012. – № 1. – С. 35–45.
8. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2008. – С. 331–332.
9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1999. – Т. 3 : К–М. – 792 с.
10. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 410.
11. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
12. Маленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / С. Г. Маленко. – К., 2002. – 18 с.
13. Передовая практика Европейского Союза по кодификации законодательства. – М., 2005. – 141 с.
14. Проблемы общей теории права и государства : учебник / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
15. Лисенкова О. С. Теоретичні проблеми консолідації як форми систематизації законодавства України / О. С. Лисенкова // Систематизація законодавства України : проблеми теорії і практики. – К., 1999. – 218 с.
16. Знаменський Г. Кодифікація і гармонізація економічного законодавства / Г. Знаменський // Юрид. вісн. України. – 2003. – № 38. – С. 1, 4.
17. Порівняльне правознавство : підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2012. – 272 с.

*Стаття надійшла до редакції 10.09.2015.*

**Гетьман Е. Консолидация как форма систематизации законодательства Украины**

В статье автором исследованы формы систематизации национального законодательства, определены их особенности. Представлено авторское определение понятия «консолидация», проанализированы подходы ученых к главным особенностям консолидации, изучен мировой опыт разработки и принятия консолидированных актов.

**Ключевые слова:** систематизация, учет нормативных актов, инкорпорация, кодификация, консолидация.

**Getman E. Consolidation as a Form of Systematization of Legislation Ukraine**

In the article author researched forms of systematization of national law by their characteristics, varieties. Courtesy of the author's definition of «consolidation» under what is commonly

understood as a kind of systematization of legislation, which is implemented in the rulemaking State authorities and aims to streamline regulations, which are only subject of legal regulation into a single, consolidated legal act without changing their content.

The approaches scientists to consolidate the main features of which agreed to provide that: 1) consolidation, unlike codification does not impose new regulations; 2) consolidated act acquires its own properties, in accordance with the previous acts are not just your information, but also legally binding; 3) the consolidation of an official nature; 4) consolidation acts required recipients.

Studied the world experience in the development and adoption of consolidated acts. After analyzing the legal practice of Ukraine and some countries in Europe and the US, the author concludes that the result of the consolidation of legislation may be the adoption of a consolidated regulation that can be adopted in the form of a code or law.

Due to the constant increase in the number of legal acts in the legal system of Ukraine which regulate homogeneous area of public relations, consolidation has become the most priority systematize national legislation.

**Keywords:** systematization, accounting regulations, incorporation, codification, consolidation.