

СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Міловська Надія Василівна,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу дослідження проблем правотворчості
та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті визначено сутність та особливості систематизації законодавства України як складової правотворчої діяльності. Встановлено, що в умовах кількісного збільшення нормативного матеріалу актуальною сьогодні є проблема впорядкування й систематизації законодавства України з метою забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин, досягнення внутрішньої єдності правових норм, приведення його у відповідність із законодавством Європейського Союзу, адже законодавство не може функціонувати належним чином, якщо воно не є взаємоузгодженою системою, складові частини якої характеризуються тісними взаємозв'язками та ієрархічною будовою.

Обґрунтовано, що така властивість законодавства як системність характеризує не лише організованість системи нормативно-правових актів (їх нормативно-правових приписів), визначаючи горизонтальні (координаційні) та вертикальні (субординаційні) взаємозв'язки між нормативно-правовими актами (їх складовими), а, в першу чергу, передбачає цілісність правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Відповідно, знання техніко-юридичних методів досягнення системності законодавства в процесі нормотворчої діяльності органів державної влади, має надзвичайно важливе значення для забезпечення якості законодавства та, як наслідок, його ефективності. У результаті систематизації законодавство стає більш зручним і доступним для користування, сприяє зміцненню законності в регулюванні суспільних відносин.

Встановлено, що ознаками систематизації законодавства є те, що вона: 1) являє собою упорядкування нормативно-правових актів різного ієрархічного рівня; 2) стосується нормативних документів у певній сфері суспільних відносин; 3) здійснюється з метою забезпечення ефективного застосування нормативних приписів у правозастосовчій діяльності. З урахуванням відповідних ознак під систематизацією законодавства запропоновано розуміти нормотворчу та / або техніко-юридичну діяльність загальних або спеціальних суб'єктів з метою упорядкування наявних правових приписів, які містяться у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах України, для забезпечення формування ефективної системи законодавства.

Зроблено висновок, що у процесі систематизації законодавства України важливим є: здійснення правового моніторингу, тобто аналізу нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювань, колізій, прогалин; приведення законодавства згідно з нормами проектувальної техніки до належного стану з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм; імплементація норм міжнародних нормативно-правових актів з урахуванням сучасних реалій; новелізація законодавства на основі поєднання теоретичних та практичних надбань та позитивного європейського досвіду.

Ключові слова: правотворча діяльність, систематизація законодавства, система права, нормативно-правові акти, правовий моніторинг.

Milovska Nadiia. The essence and meaning of systematization of Ukrainian legislation as a component of law-making activity

In the article the essence and features of systematization of Ukrainian legislation as a component of law-making activity were defined. It is established that in the conditions of quantitative increase

of normative material the problem of ordering and systematization of Ukrainian legislation is relevant today in order to ensure effective legal regulation of social relations, achieve internal unity of legal norms, bring it into line with the legislation of the European Union, because legislation cannot function properly if it is not a mutually agreed system, the components of which are characterized by close interrelations and hierarchical structure.

It is substantiated that such a property of legislation as systemicity characterizes not only the organization of the system of normative legal acts (their normative legal orders), determining horizontal (coordination) and vertical (subordination) relationships between normative legal acts (their components), but first of all, presupposes the integrity of legal regulation of certain social relations. Accordingly, knowledge of technical and legal methods for achieving systematicity of legislation in the process of rule-making activities of public authorities is of extremely important for ensuring the quality of legislation and, as a consequence, its effectiveness. As a result of systematization, legislation becomes more convenient and accessible for use, contributes to strengthening the rule of law in regulating public relations.

It has been established that the features of systematization of legislation are that it: 1) represents the ordering of normative legal acts of different hierarchical levels; 2) concerns normative documents in a certain sphere of social relations; 3) is carried out in order to ensure the effective application of regulatory requirements in law enforcement activities. Taking into account the relevant features, it is proposed to understand the systematization of legislation as the normative and/or technical and legal activity of general or special entities with the aim of streamlining the existing legal regulations contained in legislative and subordinate normative legal acts of Ukraine, in order to ensure the formation of an effective system of legislation.

It is concluded that in the process of systematization of the legislation of Ukraine it is important to: conduct legal monitoring, i.e. analyze normative legal acts to identify duplications, conflicts, and gaps; bring the legislation in accordance with the standards of design techniques to the proper state with minimal use of blanket and reference norms; implement the norms of international regulatory legal acts taking into account modern realities; novelization of legislation based on a combination of theoretical and practical achievements and positive European experience.

Key words: law-making activity, systematization of legislation, legal system, normative legal acts, legal monitoring.

Правотворчість є особливою формою діяльності держави за участю громадянського суспільства, яка пов'язана зі встановленням, зміною чи скасуванням юридичних норм, створенням та розвитком системи права [1, с. 19]. У той же час розвиток правової системи, що супроводжується процесом гармонізації національного законодавства з міжнародним правом та правом Європейського Союзу, вимагає врахування особливостей і специфіки законодавчої діяльності, наукового підходу до вирішення актуальних проблем правового регулювання. Лише такий підхід забезпечить формування права як найвищої цінності суспільства, а законодавство буде дієвим регулятором існуючих суспільних відносин, що в свою чергу забезпечить ефективну реалізацію проголошених принципів правової держави та громадянського суспільства [2, с. 23].

В умовах кількісного збільшення нормативного матеріалу актуальною сьогодні є проблема впорядкування й систематизації законодавства з метою забезпечення

ефективного правового регулювання суспільних відносин, досягнення внутрішньої єдності правових норм, приведення його у відповідність із законодавством Європейського Союзу. Адже законодавство не може функціонувати належним чином, якщо воно не є взаємоузгодженою системою, складові частини якої характеризуються тісними взаємозв'язками та ієрархічною будовою.

Проблематика правотворчої діяльності та систематизації законодавства України є однією з дискусійних у правовій науці, що потребує комплексного опрацювання. Даний науковий напрям досліджували такі вчені, як: О. Бандурка, С. Бобровник, О. Зайчук, В. Залізник, О. Іванченко, М. Козюбра, А. Колодій, Н. Кузнєцова, В. Мацюк, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. Пархоменко, О. Петришин, С. Погребняк, В. Риндюк, В. Селіванов, О. Скакун, О. Скрипнюк, Р. Стефанчук, О. Строїч, М. Теплюк, Ю. Шемшученко та інші. Водночас, незважаючи на суттєвий науковий доробок, вирішення багатьох проблем,

пов'язаних із впорядкуванням і систематизацією законодавства України із метою належного правового регулювання суспільних відносин, формують нові виклики. На сьогодні, з урахуванням прийняття Верховною Радою України Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX [3], надзвичайно актуальним є вироблення єдиних концептуальних засад систематизації законодавства в контексті євроінтеграційних процесів в Україні.

Метою статті є визначення сутності та особливостей систематизації законодавства України як складової правотворчої діяльності.

Систематизація законодавства є закономірністю його розвитку, яка є інструментом створення гармонійної, внутрішньо узгодженої системи нормативно-правових актів. Метою систематизації є подолання суперечностей між нормами права, скасування чи зміна старих нормативно-правових актів, заміна новими відповідно до потреб суспільного життя.

Сьогодні на законодавчому рівні таке поняття як «систематизація» не дістало свого легального закріплення. Нормативно-правовим актом, який містить визначення систематизації законодавства є Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затверджене Наказом Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 року № 31/5 [4], відповідно до якого систематизація законодавства – це засіб реформування, упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту.

На науковому рівні вченими наголошується, що систематизація законодавства є особливим різновидом удосконалення нормативно-правових актів [5, с. 25]. Систематизація може здійснюватись щодо правових норм, законів та підзаконних нормативно-правових актів [6, с. 5]. Однак, ведучи мову про таку правову категорію, як «систематизація», необхідно розмежовувати систематизацію права як

соціального регулятора та систематизацію законодавства як зовнішньої форми вираження права, завдяки чому й забезпечується регулюючий вплив права на суспільні відносини [5, с. 25].

Поняття «систематизація» є похідним від категорії «система». Найбільш загальним є визначення «системи» як множини пов'язаних між собою елементів, що в тому чи іншому вигляді є впорядкованою за певними якостями та зв'язками й має відносно стійку єдність, яка характеризується внутрішньою цілісністю, вираженою у відносній автономності поведінки та / або існуванні цієї множини в навколишньому середовищі [7, с. 17].

Безумовно систематизація законодавства як важлива ланка правового регулювання тісно пов'язана з поняттям самої системи права як інтегрованої принципами права, зумовленої сполученням приватних і публічних інтересів сукупності правових норм, внутрішня організація якої характеризується їх єдністю, узгодженістю, диференціацією та групуванням у відносно самостійні структурні утворення [8, с. 174]. У юридичній літературі також зазначається, що система права – це сукупність впорядкованих і взаємоузгоджених між собою норм права, які характеризують його внутрішню будову як складової правової системи [9, с. 387].

Таким чином, науковцями вказується на такі ознаки системи права, як: 1) сукупність правових приписів; 2) їхня внутрішня структурованість; 3) взаємоузгодженість і взаємозалежність; 4) об'єктивний характер. Вбачається, що таке розуміння сутності права як суспільного феномена дає можливість виразно окреслити співвідношення між двома важливими правовими категоріями – системою права і системою законодавства. Так, система права – це внутрішньо впорядкована сукупність приписів, які відповідають належному правопорядку у різних сферах суспільного життя. У свою чергу, система законодавства являє собою сукупність нормативно-правових актів, об'єднаних у певні групи на предметній основі, які побудовані за ієрархічним принципом [10, с. 48]. При цьому надзвичайно важливо, щоб ця система відповідала меті правового регулювання і була здатна забезпечувати

на належному рівні правопорядок у відповідних сферах суспільних відносин.

Право є не механічною сукупністю норм, а системою взаємопов'язаних, взаємопогоджених, взаємозалежних та взаємодіючих норм права. Відповідно, і законодавство, як одна із форм зовнішнього виразу права, має характеризуватися такою властивістю як системність [11, с. 27]. Така властивість законодавства як системність виявляється в тому, що внутрішні елементи системи законодавства (нормативно-правові акти) взаємопов'язані – знаходяться в координаційних (залежно від предмета правового регулювання) і субординаційних (залежно від їх юридичної сили) зв'язках [12, с. 45].

С. П. Погребняк вказує, що законодавство постає у вигляді цілісної, органічної, самоорганізуючої системи лише тоді, коли нормативно-правові акти починають розглядатися в їхніх взаємозв'язках і ієрархії, як певна впорядкована цілісність, коли стає можливим виділити існування між нормативно-правовими актами різних типів зв'язків. Законодавство є системою, яка повинна мати такі інтегруючі ознаки, як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх елементів. При цьому між нормативно-правовими приписами існують координаційні та субординаційні зв'язки. Перші виражають просторову упорядкованість, узгодженість елементів, їх взаємодію по горизонталі (наприклад, зв'язки між нормами Загальної й Особливої частин кодексу). Відносини субординації регулюють вертикальну узгодженість компонентів системи законодавства, їх взаємодію, що виявляється у формі підпорядкування (прикладом є, зокрема, взаємозв'язок між нормами Конституції та поточного законодавства) [13, с. 8].

У даному контексті важливо зазначити, що Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX приділяє значну увагу системі вітчизняного законодавства як взаємопов'язаній ієрархічно структурованій сукупності нормативно-правових актів. Необхідність систематизації законодавства як умови його ефективності пов'язана із такою законодавчою вимогою до змісту нормативно-правового акта, як узгодженість його змісту з іншими нормами права, передбаченою ст. 34 Закону України

«Про правотворчу діяльність». При цьому ця вимога до змісту нормативно-правового акта впливає з такого визначеного у ст. 3 Закону України «Про правотворчу діяльність» принципу правотворчої діяльності як принцип системності, за яким правотворча діяльність має гарантувати узгодженість правових норм між собою та відповідність нормативно-правових актів нижчої юридичної сили актам вищої юридичної сили, пріоритетність правових норм спеціального законодавства над правовими нормами загального законодавства, забезпечувати своєчасне прийняття (видання) підзаконних нормативно-правових актів на виконання норм законів України.

Отже, така властивість законодавства як системність характеризує не лише організованість системи нормативно-правових актів (їх нормативно-правових приписів), визначає горизонтальні (координаційні) та вертикальні (субординаційні) взаємозв'язки між нормативно-правовими актами (їх складовими), а, в першу чергу, передбачає цілісність правового регулювання тих чи інших суспільних відносин. Відповідно, знання техніко-юридичних методів досягнення системності законодавства в процесі нормотворчої діяльності органів державної влади, має надзвичайно важливе значення для забезпечення якості законодавства та, як наслідок, його ефективності. У результаті систематизації законодавство стає більш зручним і доступним для користування, сприяє зміцненню законності в регулюванні суспільних відносин.

Закріплення на нормативному рівні основних засад та стандартів побудови системи законодавства, визначення її змісту, місця кожного нормативного елемента у цілісній, логічно побудованій системі, а також функціональне та регулятивне навантаження цих складових є надзвичайно важливою передумовою формування якісного вітчизняного законодавства [14, с. 4].

Зазвичай систематизацію визначають як діяльність із упорядкування та удосконалення нормативного матеріалу шляхом його зовнішньої та внутрішньої обробки з метою підтримання системності законодавства та забезпечення суб'єктів права

необхідною нормативно-правовою інформацією, формування єдиного інформаційно-правового простору, підвищення поінформованості громадян та розвитку правової держави [2, с. 25]. У рамках такої діяльності відбувається процес очищення правових актів від застарілих положень, усунення неузгодженості між окремими приписами, оновлення, заповнення виявлених прогалин [5, с. 27]. Систематизація правових актів направлена на вдосконалення правової бази.

На думку О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко, систематизація законодавства – це його впорядкування, приведення до внутрішньо узгодженої системи [9, с. 40]. У той же час, під впорядкуванням законодавства розуміється вчинення певних дій, за яких нормативно-правові акти та їх норми розташовуються у такому порядку, у якому їх використання є найбільш зручним та доцільним. Норми різних нормативно-правових актів, а також норми, які розміщені в рамках одного нормативно-правового акта, узгоджуються таким чином, щоб не суперечити одна одній, а також щоб становити єдину узгоджену систему, у якій кожна норма урегульовує певну складову суспільних відносин, а усі норми в сукупності забезпечують їх належне правове регулювання [15, с. 48].

На переконання А. І. Граціанова, систематизація законодавства – це діяльність по упорядкуванню й удосконаленню нормативного матеріалу шляхом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. Вчений підкреслює, що систематизація законодавства сприяє ефективному здійсненню правотворчої діяльності, що проявляється, зокрема, у виявленні причин суперечностей чи невідповідностей у нормативному регулюванні і пошуку способів їх усунення. Також систематизація законодавства сприяє практичному використанню норм права, у тому числі й у контексті пошуку необхідних норм та їх правильного тлумачення [16, с. 104].

Вивчення вказаних дефініцій свідчить, що загалом серед вчених-правників відсутні істотні протиріччя щодо визначення такої правової категорії, як систематизація законодавства, під якою у загальному

вигляді слід розуміти нормотворчу та / або техніко-юридичну діяльність загальних або спеціальних суб'єктів з метою упорядкування наявних правових приписів, які містяться у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах України, для забезпечення формування ефективної системи законодавства.

Тобто ключовими аспектами систематизації є впорядкування та вдосконалення чинного законодавства. У процесі впорядкування норми можуть удосконалюватись, приводитись у відповідність із змістом інших норм, узгоджуватись між собою. З наведеного вбачається, що ознаками систематизації законодавства є те, що вона: 1) являє собою упорядкування нормативно-правових актів різного ієрархічного рівня; 2) стосується нормативних документів у певній сфері суспільних відносин; 3) здійснюється з метою забезпечення ефективного застосування нормативних приписів у правозастосовчій діяльності.

Важливо зазначити, що процес упорядкування нормативного масиву має відповідати певним вимогам. Зокрема, робота з систематизації має бути всеохоплюючою, повною, забезпечувати детальність і зрозумілість регулювання, зручність користування системою нормативно-правових актів і окремих правових норм, єдність усього нормативного масиву, відсутність у ньому протиріч. Систематизація має також відповідати засадам плановості, організаційної забезпеченості, проводитися одночасно, щоб створювати цілісне, нормативно впорядковане правове поле [17, с. 12].

На нашу думку, у процесі систематизації законодавства важливим є: здійснення правового моніторингу, тобто аналізу нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювань, колізій, прогалин; приведення законодавства згідно з нормами проектувальної техніки до належного стану з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм; імплементація норм міжнародних нормативно-правових актів з урахуванням сучасних реалій; новелізація законодавства на основі поєднання теоретичних та практичних надбань та позитивного європейського досвіду.

Отже, в умовах сьогодення систематизація законодавства України, яка зорієнтована на потреби правозастосовної практики і здатна вирішувати перспективні та поточні завдання щодо формування належного правопорядку в державі, є вкрай необхідним заходом на шляху до

європейської інтеграції України. Ефективне правове регулювання суспільних відносин в Україні неможливе без подальшої систематизації законодавства, дієвість якого безпосередньо залежить від якості нормативно-правових актів, що входять до складу законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Риндюк В. І. Нормотворча діяльність : навчально-методичний посібник. К. : КНЕУ, 2009. 162 с.
2. Іванченко О. М. Сутність та юридична природа систематизації законодавства. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 23–27.
3. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 10.06.2025).
4. Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>
5. Опришко В. Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України. *Право України*. 1999. № 12. С. 25–30.
6. Петков С. В. Систематизація як основа вдосконалення чинних кодексів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2017. № 29. Т. 1. С. 4–6.
7. Строїч О. М. Значення систематизації законодавства в формуванні системи права : методичні рекомендації. Косів, 2015. 64 с.
8. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
9. Теорія держави та права. Академічний курс дата звернення: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.
10. Кузнєцова Н. С. Забезпечення якісної систематизації законодавства як важлива складова правотворчої діяльності. *Право України*. 2021. № 12. С. 42–53.
11. Луцький Р. П. Позитивне право як баланс раціонального співвідношення державної волі та волі громадян. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2014. № 10. С. 26–31.
12. Риндюк В. І. Системність як властивість змісту законодавства. *Київський часопис права*. 2022. № 1. С. 45–51.
13. Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2001. 19 с.
14. Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції : збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2024. 248 с.
15. Сайнецький О. П. Форми систематизації національного соціального законодавства : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05 – трудове право ; право соціального забезпечення. К., 2020. 410 с.
16. Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2004. 18 с.
17. Правотворчість в Україні: перспективи законодавчого врегулювання : збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 226 с.