

О. П. Сайнецький  
кандидат юридичних наук

## КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ КОДИФІКАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Проблематика функцій кодифікації соціального законодавства України на сьогодні не знайшла свого належного висвітлення в доктринальних джерелах серед вчених-правників. В окремих теоретичних працях вони або побічно згадуються, або ж просто перелічуються без розкриття сутності та змісту, що негативно впливає на стан вивчення означеної теми, а, відповідно, й можливості для проведення кодифікації вітчизняного законодавства у відповідній сфері.

У тлумачних словниках категорію «функція» пропонують визначати як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; робота когось, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь [1]. Таким чином, у загальному вигляді функцію можна визначити як призначення чого-небудь, що дає можливість реалізовувати основоположні цілі та завдання, тобто йдеться про те, що у функціях певної діяльності виражається її призначення й мета. Функції такої форми систематизації законодавства опосередковують завдання та цілі, які на неї покладаються, й виражають особливості такої правотворчої діяльності в ключових напрямках.

В.К. Грищук у своїх доктринальних працях наголошує на тому, що в «функціях кодифікації як в основних проявах її властивостей, напрямках впливу на суспільні відносини проявляється її ціннісний аспект як суспільно корисної праці» [2, с. 26]. З наведеної дефініції зрозуміло, що вчений акцентує особливу увагу на сутності такої правової категорії, як функції кодифікації. Водночас запропонована науковцем позиція не розкриває істотних ознак (правових характеристик) відповідного правового явища, що є суттєвим недоліком такого визначення.

На переконання О.П. Орлюк, яка досліджувала проблематику функцій кодифікації законодавства у сфері інтелектуальної власності, під ними слід розуміти основні зовнішні прояви сутнісних властивостей кодифікаційної процедури, конкретизовані напрями її суспільно значимого впливу на суспільні відносини у сфері інтелектуальної власності [3, с. 109]. Тобто йдеться про те, що функції кодифікації відображають основні властивості та напрями кодифікації законодавства України як загалом, так і в межах певної галузі суспільних відносин.

І.О. Федоров, який вивчав питання кодифікації адміністративно-деліктного законодавства, ка-

тегорію «функції кодифікації адміністративно-деліктного законодавства» пропонує визначати як основні напрями впливу уповноваженого державного суб'єкта на норми адміністративно-деліктного законодавства, які спрямовані на удосконалення відповідного деліктного нормативного масиву в єдиному кодифікованому адміністративно-деліктному акті, забезпечення його стабілізації та ефективності застосування [4, с. 58-59]. Схожу дефініцію пропонує й Т.О. Коломєць, яка вважає, що «функції кодифікації адміністративно-процедурного законодавства» – це основні напрями впливу уповноваженого державного суб'єкта на норми адміністративно-процедурного законодавства, які спрямовані на удосконалення відповідного процедурного нормативного масиву в єдиному кодифікованому адміністративно-процедурному акті, забезпечення його стабілізації та ефективності застосування [5, с. 102]. З аналізу наведеного вбачається, що науковці виокремлюють такі ключові риси відповідної правової категорії: 1) її сутність полягає в удосконаленні деліктного нормативного масиву в єдиному кодифікованому адміністративно-деліктному нормативному документі; 2) здійснюється уповноваженим державним суб'єктом; 3) має на меті стабілізацію та ефективність правового регулювання; 4) здійснюється завдяки впливу на норми адміністративно-деліктного законодавства.

На основі аналізу здобутків юридичної науки пропонуємо власне визначення досліджуваної категорії. Отже, функції кодифікації соціального законодавства України – це основоположні напрями впливу процесу кодифікації як форми систематизації законодавства на суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються в галузі соціального забезпечення, за допомогою упорядкування, оновлення та зміни правових норм, які містяться у кодифікованих нормативно-правових актах, що відображає зовнішні властивості та характеристики такої нормотворчої діяльності компетентних суб'єктів публічної влади держави.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної доктрини права серед науковців відсутня єдність з приводу орієнтовного переліку функцій кодифікації законодавства. За таких обставин неможливо вести мову про наявність чітких функцій кодифікації законодавства в межах певної сфери суспільних відносин, наприклад, соціального забезпечення.

Серед наукових юридичних доробків слід звернути увагу на міркування О.Я. Рогач, який пропонує виділяти такі функції кодифікації законодавства України: 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 у 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 у кодифікаційному акті як результати кодифікації лише стабільних норм, розрахованих на достатньо тривалий період часу; 4) розробка нормативних приписів, які регулюють важливу, достатньо широку сферу суспільних відносин (фундаментальна функція). У свою чергу, кодифіковані акти, що охоплюють дані приписи, зумовлюють певну ієрархію актів конкретної галузі, стають нормативною основою для створення внутрігалузевої системи [6, с. 9-15]. Отже, кодифікація як форма систематизації законодавства виконує ряд важливих функцій для розвитку та належного функціонування нормативно-правової бази, яка регулює суспільні відносини в тій або іншій сфері. Однак запропонована вченим позиція містить і певні недоліки, оскільки фундаментальну функцію здійснюють не тільки під час проведення кодифікації, а завжди завдяки правовим нормам, незалежно від того, оформлені вони у кодифікованому акті чи у звичайному нормативному документі.

На переконання Є.В. Погорелова, до функцій кодифікації варто відносити такі: 1) правотворчу; 2) фундаментальну; 3) інтегративну; 4) усунення дефектів у законодавстві; 5) узагальнюючу; 6) системоутворюючу; 7) стабілізуючу; 8) оптимізуючу [7, с. 9-14]. З аналізу наведеної позиції випливає, що науковець пропонує досить широкий перелік відповідних правових категорій, що навряд чи можна відзначити як вдалу доктринальну концепцію. Окрім того, виникають питання щодо змісту та значення окремих з них, наприклад, усунення дефектів у законодавстві та оптимізуюча й стабілізуюча функції є досить схожими за суттю, тому необхідно їх чітко розмежовувати з наведенням необхідних правових обґрунтувань або ж не виділяти окремо.

Є.Ю. Литвиненко, досліджуючи процеси кодифікації в межах адміністративного права, наголошує на тому, що кодифікація адміністративного законодавства виконує важливу функцію закріплення цінностей об'єктів правового регулювання. З метою визначення аксіологічних засад кодифікації адміністративного законодавства не-

обхідно розглянути не тільки презумпції, принципи, засади адміністративного законодавства, відображені в кодифікованих актах законодавства, але й з'ясувати фундаментальні характеристики моделі організації публічної адміністрації, адже її система, функції та специфіка реалізації повноважень зумовлюють взаємодію приватних осіб з органами публічної адміністрації, що змінюються відповідно до історичних форм організації суспільства [8, с. 135]. Аналізуючи наведене міркування, можемо зробити висновок, що однією з функцій кодифікації законодавства, в тому числі й у частині соціального забезпечення, є ціннісна, яка полягає в закріпленні у кодифікованих нормативних актах певних суспільних цінностей.

Беручи до уваги запропоновані представникам доктрини права теоретичні розробки, вважаємо за необхідне *за критерієм характеру впливу на кодифікаційну діяльність виділити прямі та непрямі функції кодифікації соціального законодавства України.*

**1. Прямі функції кодифікації соціального законодавства України** (безпосередньо впливають на кодифікацію правових норм у межах вказаної галузі законодавства, тобто вони прямо зумовлюють трансформації правових норм, а, відповідно, й особливостей нормативної регламентації суспільних відносин щодо соціального забезпечення):

1) *правотворча функція*, яка полягає в тому, що під час кодифікації законодавства відбувається оновлення правових приписів у сфері соціального забезпечення, а саме: розробка нових правових норм, вилучення застарілих нормативних приписів, а також зміна вже наявних. Таким чином, кодифікація соціального законодавства пов'язана з формуванням (творенням) права в його об'єктивному значенні – як системи правових норм, які регулюють певне коло суспільних відносин.

У науковій юридичній літературі інколи отождожують поняття «правотворча функція» та «законотворча функція». Зокрема, на переконання О.І. Ющик, центральне місце в системі функцій держави займає законодавча (правотворча) функція [9, с. 16-17]. Але відповідні категорії не рівнозначні, оскільки перша з них ширша та включає до свого обсягу іншу, тобто вони співвідносяться як частина та ціле. Наведене пояснюється тим, що кодифікація стосується не тільки законодавчих норм, які приймаються виключно законодавчим органом державної влади – парламентом, але й правових норм, які містяться в підзаконних нормативно-правових актах (статутах, положеннях тощо) й стосуються питань соціального забезпечення;

2) *модернізуюча функція*. Вона зводиться до того, що у процесі кодифікації відбувається оновлення нормативних приписів: архаїчні положення вилучаються, наявні оптимізуються шляхом

усунення прогалин, технічних помилок тощо, а також запроваджуються новели в правовій регламентації. Відповідна функція зумовлена тим, що суспільне життя, в тому числі й у сфері соціального забезпечення, постійно змінюється, що вимагає адаптації нормативних приписів до реалій сьогодення, а тому є потреба в постійному вдосконаленні правових норм у межах тієї або іншої галузі національного законодавства.

В.О. Антоненко відзначає, що «у процесі кодифікації відбувається якісна переробка діючих юридичних норм, усуваються неузгодженості, дублювання, суперечності і прогалини у правовому регулюванні, скасовуються неефективні і застарілі норми. Значна кількість розрізних нормативних актів замінюється зведеним, оновленим, ефективнішим у сучасних умовах. Така діяльність законотворців спрямована на упорядкування діючого законодавства на основі систематизації та оновлення правових приписів» [10, с. 36]. З наведеного вбачається, що сутністю даної функції кодифікації соціального законодавства є істотна трансформація правових норм у даній сфері суспільних відносин, що, серед іншого, включає оптимізацію, оновлення тощо нормативно-правового регулювання.

У відповідній галузі суспільного життя вказана функція має надзвичайно важливе значення, оскільки на сьогодні соціальне законодавство складається з численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які досить часто суперечать міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, протирічать один одному, а головне – характеризуються декларативністю, тобто не відповідають соціально-економічній ситуації, яка склалася на сьогодні в нашій державі. За таких умов необхідно проводити значну роботу по реалізації функції модернізації соціального законодавства України за рахунок, зокрема, процесу кодифікації правових норм.

**2. Непрямі функції кодифікації соціального законодавства України** (лише опосередковано впливають на кодифікаційний процес, тобто самі по собі вони не здатні забезпечити трансформацію правових норм, а, відповідно, й суспільних відносин у сфері соціального забезпечення, але їх дія обумовлює покращення загального стану законодавства, його розуміння суб'єктами права, пошук необхідних правових норм для застосування або доктринальних досліджень, прогнозування розвитку нормативно-правового регулювання):

1) *стабілізуюча функція*, яка полягає в тому, що у процесі кодифікації відбувається упорядкування правових норм, визначається чітка ієрархічна система нормативно-правового регулювання певного кола суспільних відносин законодавчими й підзаконними актами.

Є.А. Гетьман наголошує на тому, що кодифікація як форма систематизації нормативно-правових актів спрямована на надання законодавству досконалості, системності, узгодженості; у результаті її проведення створюється новий правовий документ, який є доступним і 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 й узгодженням нормативно-правового матеріалу, що передбачає високий рівень наукового обґрунтування кодифікаційної діяльності [11, с. 9]. Таким чином, у результаті кодифікації регламентація суспільних відносин здійснюється кодифікованими нормативними документами, які стосуються найважливіших питань, закріплюють основоположні засади та є базою для розвитку законодавства, яке покликано більш глибоко деталізувати регулювання взаємодії учасників суспільних відносин у тій або іншій галузі.

Як справедливо відзначає М.М. Шумило, соціальне загалом і пенсійне законодавство зокрема й далі реформується не шляхом прийняття нових законів чи кодифікацією, а за рахунок внесення змін і доповнень одним законом у 10 або 20 інших. Під час кодифікації необхідно завершити пенсійну реформу в Україні, оскільки так звані реформи 1991, 2003, 2011, 2015 і 2017 років не можна назвати завершеними. Вони тільки частково змінили окремі аспекти пенсійного забезпечення; це були етапи єдиної багаторічної пенсійної реформи, що розтяглася більше, ніж на 25 років, вершиною якої повинен стати Пенсійний кодекс України [12, с. 167]. Реалізація вказаної функції в межах кодифікації соціального законодавства України має важливе значення, оскільки на сьогодні нормативна регламентація досліджуваного кола суспільних відносин характеризується значною розбалансованістю та розпорошеністю нормативних приписів, що зумовлює необхідність забезпечення стабільності нормативно-правового регулювання порушених питань;

2) *спрямовуюча функція*, яка зводиться до того, що в результаті кодифікації запроваджуються кодифіковані нормативно-правові акти, які є провідними нормативними документами у певній сфері суспільних відносин й зумовлюють як подальший розвиток законодавства на підзаконному рівні, так і прогнозування розвитку тих або інших правових категорій. Тобто кодифікація закладає головні принципи регулювання суспільних відносин, запроваджує нові правові інститути та вилучає застарілі, що, власне, й визначає напрям трансформації законодавства.

На переконання О.Я. Рогач, прогностична функція передбачає визначення можливих шля-

хів та засобів досягнення бажаного стану досліджуваного об'єкта. Зміст цієї функції становлять, по-перше, дослідження можливих шляхів розв'язання перспективних проблем теорії кодифікації, по-друге, досягнення оптимальних шляхів розвитку кодифікаційної діяльності із урахуванням наперед заданих критеріїв, встановлених відповідними програмами, планами, проектами [6, с. 12]. У сфері нормативного регулювання суспільних відносин щодо соціального забезпечення надзвичайно важливим є прогнозування подальшого розвитку відповідної законодавчої бази, визначення пріоритетності певних організаційно-правових форм соціального забезпечення, запровадження нових правових інститутів та їх адаптація до вітчизняних реалій, виявлення недоліків у нормативній регламентації правових новацій тощо.

Протягом нетривалого періоду незалежності нашої держави соціальне законодавство набуло широкого розвитку та істотним чином збільшилося за обсягом нормативного матеріалу. Однак відповідні процеси відбувалися несистемно, були значно розтягнуті в часі, здійснювалися хвилеподібно, без застосування будь-якої логіки та правил, дослідження закономірностей тощо.

### Література

1. Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua.s.funkcija>.
2. Грищук В.К. Кодифікація кримінального законодавства України: проблеми історії, методології та теорії: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. К., 1992. 50 с.
3. Теоретико-прикладні проблеми кодифікації законодавства у сфері інтелектуальної власності: монографія / за наук. ред. д.ю.н. О.П. Орлюк; кол. авторів: С.Ю. Бурлаков, А.В. Міндрул, Л.І. Работягова та ін. К.: НДІ ІВ НАПрНУ, Лазурит-Поліграф, 2011. 326 с.
4. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: монографія. Запоріжжя, 2006. 144 с.
5. Коломоєць Т.О. Визначення пріоритетних функцій кодифікації адміністративно-процедурного законодавства як невід'ємна складова ефективності відповідного процесу. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 4. С. 99-105.
6. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. К., 2003. 18 с.
7. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2000. 18 с.
8. Литвиненко Є.Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в європейських країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвипуск. Ч. 2. С. 130-135.
9. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. К.: Парламентське видавництво, 2004. 519 с.
10. Антоненко В.О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права*. 2009. № 3. С. 35-42. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN\\_FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN_FP_index).

11. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2010. 20 с.

12. Шумило М.М. Кодифікація соціально-правових норм як спосіб подолання в цій сфері інфляції законодавства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. № 5. Т. 1. С. 167-170.

### Анотація

**Сайнецький О. П. Класифікація функцій кодифікації соціального законодавства.** – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що проблематика функцій кодифікації соціального законодавства України на сьогодні не знайшла свого належного висвітлення в доктринальних джерелах серед вчених-правників. В окремих теоретичних працях вони або побічно згадуються, або ж просто перелічуються без розкриття сутності та змісту, що негативно впливає на стан вивчення означеної теми, а, відповідно, й можливості для проведення кодифікації вітчизняного законодавства у відповідній сфері. У статті проаналізовано специфіку функцій кодифікації соціального законодавства. Наведено класифікацію функцій кодифікації соціального законодавства. З'ясовано їх взаємозв'язок та значення кожної з них. З'ясовано, що кодифікація як форма систематизації законодавства виконує ряд важливих функцій для розвитку та належного функціонування нормативно-правової бази, яка регулює суспільні відносини в тій або іншій сфері. Однак запропонована вченим позиція містить і певні недоліки, оскільки фундаментальну функцію здійснюють не тільки під час проведення кодифікації, а завжди завдяки правовим нормам, незалежно від того, оформлені вони у кодифікованому акті чи у звичайному нормативному документі. Наголошено, що функції кодифікації соціального законодавства України – це основоположні напрямки впливу процесу кодифікації як форми систематизації законодавства на суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються в галузі соціального забезпечення, за допомогою упорядкування, оновлення та зміни правових норм, які містяться у кодифікованих нормативно-правових актах, що відображає зовнішні властивості та характеристики такої нормотворчої діяльності компетентних суб'єктів публічної влади держави. На сучасному етапі розвитку вітчизняної доктрини права серед науковців відсутня єдність з приводу орієнтовного переліку функцій кодифікації законодавства. За таких обставин неможливо вести мову про наявність чітких функцій кодифікації законодавства в межах певної сфери суспільних відносин, наприклад, соціального забезпечення.

**Ключові слова:** класифікація, функції, кодифікація, соціальне законодавство, соціальний захист.

### Summary

**Sainetskyi O. P. Classification of functions of codification of social legislation.** – Article.

The relevance of the article is that the issue of codification of social legislation of Ukraine to date has not found its proper coverage in doctrinal sources among legal scholars. In some theoretical works, they are either indirectly mentioned or simply listed without disclosing the essence and content, which negatively affects the state of study of this topic, and, accordingly, the possibility of codification of domestic legislation in this area. The article analyzes the specifics of the functions of codification of social legislation. The classification of functions of codification of social legislation is given. Their relationship and the meaning of each of them are clarified. It

was found that codification as a form of systematization of legislation performs a number of important functions for the development and proper functioning of the regulatory framework governing public relations in one area or another. However, the position proposed by scientists also has certain shortcomings, as the fundamental function is performed not only during codification, but always through legal norms, regardless of whether they are formalized in a codified act or in an ordinary normative document. It is emphasized that the functions of codification of social legislation of Ukraine are the basic directions of influence of the codification process as a form of systematization of legislation on public relations, which arise,

change and cease in the field of social security by streamlining, updating and changing legal acts that reflect the external properties and characteristics of such rule-making activities of the competent subjects of public authority of the state. At the present stage of development of the domestic doctrine of law among scholars there is no unity on the indicative list of functions of codification of legislation. In such circumstances, it is impossible to talk about the existence of clear functions of codification of legislation within a particular area of public relations, such as social security.

*Key words:* classification, functions, codification, social legislation, social protection.