

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340.136
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.1>

БЕЗУСА Ю.О.

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОЗИТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті досліджуються особливості нормативно-правового забезпечення систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що видаються Кабінетом Міністрів України. Наголошується, що саме за умов правової держави, де доктринально, юридично й фактично забезпечується верховенство закону як акту, що має вищу юридичну силу, проблема систематизації (упорядкування) підзаконних нормативно-правових актів набуває окремого й самостійного значення.

Дослідження систематизації підзаконних нормативно-правових актів як важливої актуальної проблеми сучасного правознавства доводить існування системних зв'язків між нею та смисловим наповненням принципу правової визначеності як неодмінної частини верховенства права. Важливим складником упорядкування нормативного матеріалу є «інфільтрація» тих актів, що об'єктивно втратили свою актуальність та регулятивний вплив, так само як виявлення прогалів у праві, неповноти правового регулювання суспільних відносин певного типу.

Робиться висновок про те, що нормативне визначення поняття «систематизація законодавства» має неоднозначний зміст, адже містить, поряд з усталеними в теоретико-правовій науці уявленнями щодо розуміння цього явища (засіб упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньої узгодженої системи; за його допомогою усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо; це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту), вказівку на те, що систематизація – це засіб реформування законодавства, тоді як не завжди упорядкування нормативно-правових актів спричиняє зміну змісту наявних норм права або появу нових актів, що не може вважатися реформуванням.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, нормотворчість, систематизація, Кабінет Міністрів України, консолідація, облік законодавства, конкретизація первинного нормативно-правового регулювання, офіційні друковані видання.*

The article examines the features of regulatory and legal support for the systematization of bylaws issued by the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is emphasized that under the conditions of the rule of law, where the rule of law as an act having the highest legal force is ensured doctrinally, legally and in fact, the problem of systematization (regulation) of bylaws acquires a separate and independent significance.

The study of the systematization of bylaws as an important topical issue of modern jurisprudence proves the existence of systemic links between it and the semantic content of the principle of legal certainty as an integral part of the rule of law. An important component of streamlining the normative material is the “infiltration”: of those acts that, objectively, have lost their relevance and regulatory impact, as well as the identification of gaps in the law, incomplete legal regulation of public relations of a certain type.

It is concluded that the normative definition of “systematization of legislation” has an ambiguous meaning, because it contains, along with established in the theoretical and legal ideas in science to understand this phenomenon (a means of regulating legislation, reducing it to a certain internally consistent system; deficiencies, repetitions, obsolete norms, etc. are eliminated; it is a process of bringing acts of legislation into unity by internal and external processing of their content) indication that systematization is a means of reforming legislation, while the regulation of regulations does not always change the content of existing norms rights or the emergence of new acts that cannot be considered reform.

Key words: *normative-legal act, norm-making, systematization, Cabinet of Ministers of Ukraine, consolidation, accounting of legislation, concretization of primary normative-legal regulation, official printed editions.*

Вступ. Динаміка суспільного життя детермінує інтенсивність нормотворчого процесу, внаслідок чого в нашій країні прийнято величезну кількість різноманітних правових нормативних актів. Своєю чергою Кабінетом Міністрів України, як вищим державним органом в системі органів виконавчої влади, приймаються нові, змінюються наявні, відміняються застарілі нормативно правові акти. Це об’єктивно призводить до нагромадження нормативно-правового матеріалу, незручностей у користуванні ним, виникнення спірних питань та колізій.

Для спрощення та ефективності орієнтування в такому великому нормативному матеріалі його слід не тільки якісно постійно оновлювати, але й приводити до певної системи. Тому нагальною науковою та прикладною є проблема впорядкування зазначених актів за визначеною методологією.

За цих обставин дослідження феноменології систематизації підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та вироблення єдиної цілісної концепції із зазначеного питання виявляється як важливе наукове завдання, що має теоретичну та практичну значимість. При цьому окремо слід зазначити, що з часів проголошення незалежності України в нашій державі підзаконні нормативно-правові акти уряду не піддавалися жодній систематизації та упорядкуванню. Отже, визначення оптимальних способів систематизації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, наукове передбачення її результатів є важливим кроком на шляху до побудови правової держави.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі особливостей правового регулювання систематизації нормативних актів Кабінету Міністрів України.

Результати дослідження. Впорядкування нормативно-правових актів як одна з функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади представляє собою діяльність уповноважених органів нормотворення із систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюється шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації. Як вказує Т.В. Гавашелі, проблеми систематизації існують в правових системах, що належать до різноманітних типів. Порівняльний аналіз вказує на те, що їхнє вирішення стосується не тільки законодавчої техніки, але й сутнісних питань права, в тому числі питання щодо його раціоналізації [1, с. 84].

А.І. Граціанов зазначив, що систематизації та уніфікації нормативних актів у правовій теорії не приділяється належної уваги, незважаючи на те, що законодавство на сучасному етапі не завжди встигає за розвитком суспільства, часом суперечить уже прийнятим нормативно-правовим актам. У результаті з’являються акти, що фактично не діють; у деяких з них зустрічаються повторення, неясності, помилки, а інколи – прогалини і неузгоджені положення. Все це свідчить про необхідність удосконалення наявних нормативно-правових актів шляхом їх опрацювання та усунення відмінностей у схожих явищах, що істотно вплине на систематизацію й уніфікацію законодавства. Водночас нормативно-правові акти видаються різними органами, мають неоднакову юридичну силу, не співпадають за часовим виміром, поширюються на різних суб’єктів і територіальний простір. Тому природно, що з часом між ними виникають суперечності, а збільшення кількості нормативних матеріалів ускладнює їх використання. Крім того, акти, видані в різні періоди часу, неоднаково регулюють суспільні відносини. Але законодавство не може функціонувати належним чином, якщо воно не є системою, складники якої тісно взаємопов’язані та узгоджені, взаємовплив яких ретельно регламентується чіткою ієрархічною побудовою [2, с. 3].

О.М. Чашин у систематизації нормативних правових актів розрізняє правотворчий та інформаційно-правовий аспекти. Систематизація в правотворчому аспекті – це спосіб оптимізації законодавства. Вона пов'язується з обліком цих актів, ведінням контрольного екземпляра, створенням і функціонуванням пошукової системи, виданням довідок за законодавством, належить до сфери правової інформатизації [3, с. 24].

У юридичній літературі вказуються такі цілі систематизації законодавства (у правотворчому аспекті):

- а) забезпечення доступності законодавства, полегшення пошуку необхідної норми;
- б) зручність користування ним;
- в) усунення застарілих норм права, «розчищення» законодавства;
- г) виявлення й вирішення юридичних конфліктів (колізій);
- д) виявлення й ліквідація прогалин;
- е) оновлення законодавства.

Систематизація нормативно-правових актів в інформаційно-правовому аспекті має специфічні цілі, серед яких потрібно назвати:

- а) облік нормативно-правових актів;
- б) поділ їх за рубриками;
- в) підтримка нормативно-правових актів в контрольному стані;
- г) забезпечення функціонування пошукової системи;
- д) видача змісту нормативно-правових актів і довідок за законодавством на підставі запиту користувача тощо [4].

Як вказує Є.А. Гетьман, функції нормотворчої діяльності органів виконавчої влади – це певні напрями нормотворчої діяльності відповідних органів стосовно підзаконних нормативно-правових актів. Функції нормотворчості, їх зміст відіграють важливу роль під час дослідження питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, вбачається, що всі вони взаємопов'язані і реалізуються в нормотворчому процесі.

Функціями нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні є: функція підзаконної конкретизації первинного регулювання суспільних відносин (створення підзаконних нормативно-правових актів); функція удосконалення законодавства (вчинення дій із внесення змін, доповнень або викладення нормативно-правового документа у новій редакції); функція очищення законодавства (вчинення дій із визнання певного акта таким, що втратив чинність, або його скасування); функція впорядкування підзаконних нормативно-правових актів (діяльність із систематизації підзаконних нормативно-правових актів шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації) [5, с. 56].

Впорядкування нормативно-правових актів як одна з функцій нормотворчої діяльності органів виконавчої влади Є.А. Гетьман розуміє як діяльність уповноважених органів нормотворення із систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що здійснюється шляхом паперового та електронного обліку, кодифікації, інкорпорації та консолідації [5, с. 57]. Водночас С.С. Алексєєв вважає, що кодифікація – це такий вид правотворчості, під час якого забезпечується єдине та упорядковане нормативне регламентування цього виду суспільних відносин шляхом видання єдиного юридично та логічно цільного внутрішньо узгодженого нормативного акту (Основ, Кодексу), що виражає юридичну своєрідність та зміст відповідного підрозділу системи права [6, с. 492].

Відомо, що будь-яка держава для здійснення своїх завдань і реалізації управлінських функцій створює систему відповідних органів держави, державних підприємств і установ, серед яких тільки органи державної влади наділяються владними повноваженнями та відповідною компетенцією для здійснення управління в державі. Органи державної влади в своїй сукупності утворюють апарат держави, з діяльністю якого тісно пов'язана теорія поділу влад на законодавчу, виконавчу і судову. У нашій державі такий розподіл закріплений ст. 6 Конституції України [7, с. 22].

Центральними органами виконавчої влади є такі органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України. Конституція України відносить до центральних органів виконавчої влади міністерства та інші органи виконавчої влади, до яких належать: державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (Пенсійний фонд, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет Украї-

ни, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України). У разі необхідності відповідно до Конституції України можуть створюватися й інші центральні органи виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який визначається Конституцією та законами України [7, с. 22].

Своєю чергою діюча нормативно-правова база, котра визначає нормотворчу компетенцію Кабінету Міністрів України (Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [8] від 27.02.2014 р., № 794-VII, Регламент Кабінету Міністрів України [9], затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950), не містить жодних правових приписів та вказівок про те, яким чином цей орган вищої державної виконавчої влади має упорядковувати видані ним норми права. Крім того, у науковому середовищі не має однозначної позиції щодо можливих (належних) способів систематизації зазначених нормативно-правових актів.

З огляду на те, що ані ст. 117 Конституції України [10], ані ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [8] не передбачають видання нормативно-правових актів у вигляді кодексів, єдиною можливою формою систематизації нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України може служити консолідація нормативно-правових актів. Під нею розуміється діяльність, пов'язана із підготовкою та прийняттям укрупненого нормативно-правового акту на базі об'єднання розрізнених нормативно-правових актів, виданих у різний час щодо одного предмета правового регулювання, без зміни їх змісту [11].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає засади організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади України [12]. Зокрема, у п. 3. ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» стосовно нормативно-правових актів передбачається таке: «накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів» [12].

Постановою Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 року № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [13] визначено кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідних членів КМУ [14], а також перерозподілено обов'язки міністерств. Проте ці нормативні акти не містять жодних правових приписів та вказівок про те, яким чином органи виконавчої влади мають упорядковувати видані ним норми права.

Водночас, здійснюючи подальший аналіз чинного законодавства, зокрема, Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, ми зустрічаємо приписи, що присвячені здійсненню систематизації норм права. Так, у пп. 16 зазначеного нормативно-правового акту зазначається, що Міністерство юстиції України «підтримує тексти актів законодавства у контрольному стані, веде їх облік та здійснює зберігання; веде облік та здійснює зберігання чинних міжнародних договорів України, актів законодавства держав, з якими здійснюється обмін правовою інформацією» [15].

Підпункт 17 цього положення передбачає «забезпечення ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього» [15]. А у підпунктах 19–20 встановлено, що Міністерство юстиції України «здійснює офіційне видання збірників актів законодавства та кодексів, виступає засновником журналів і газет із правових питань» і «координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань систематизації законодавства, перевіряє стан такої діяльності, надає рекомендації щодо її поліпшення і вносить пропозиції про усунення виявлених недоліків» [15].

Також, розглядаючи Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5, ми стикаємося з такою тезою: «систематизація законодавства – засіб реформування, упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньої 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. Облік і систематизація актів законодавства в органах та установах юстиції України здійснюється з метою забезпечення їх точною і повною інформацією про чинне законодавство України, надання допомоги працівникам органів та установ юстиції в оперативному пошуку законодавчих актів» [16]. Також слід зазначити, що у цьому положенні йдеться лише про такий вид систематизації, як «облік».

Висновки. Отже, саме за умов правової держави, де доктринально, юридично й фактично забезпечується верховенство закону як акту, що має вищу юридичну силу, проблема систематизації (упорядкування) підзаконних нормативно-правових актів набуває окремого й самостійного значення.

Дослідження систематизації підзаконних нормативно-правових актів як важливої актуальної проблеми сучасного правознавства доводить існування системних зв'язків між нею та смисловим наповненням принципу правової визначеності як неодмінної частини верховенства права. Важливим складником упорядкування нормативного матеріалу є «інфільтрація» тих актів, що об'єктивно втратили свою актуальність та регулятивний вплив, так само як виявлення прогалин у праві, неповнота правового регулювання суспільних відносин певного типу.

Отже, завдяки такій систематизованій роботі позитивне право позбавляється віджилих, застарілих норм та актів, які не здатні опосередковувати відповідні суспільні відносини.

Здійснивши дослідження нормативно-правових актів, що торкаються питання систематизації норм права, ми можемо зробити висновок, що нормативне визначення поняття «систематизація законодавства» має неоднозначний зміст, адже містить, поряд з усталеними в теоретико-правовій у науці уявленнями щодо розуміння цього явища (засіб упорядкування законодавства, зведення його до певної внутрішньо узгодженої системи; за його допомогою усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо; це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту), вказівку на те, що систематизація – це засіб реформування законодавства, тоді як не завжди упорядкування нормативно-правових актів спричиняє зміну змісту наявних норм права або появу нових актів, що не може вважатися реформуванням. На користь цього свідчить й той факт, що Міністерство юстиції України здійснює систематизацію законодавства безпосередньо шляхом:

- обліку (систематичної картотеки актів законодавства відповідно до класифікатора, ведення журналів обліку);

- підтримання у контрольному стані та зберігання актів законодавства (видання офіційних друкованих видань у теках з роз'ємними замками з підтриманням в контрольному стані: «Систематичного зібрання чинного законодавства України»; бюлетеня «Офіційний вісник України. Із змінами»; «Кодексів України»); ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Завдяки епістемології систематизації підзаконних нормативно-правових актів як зовнішньої форми упорядкування на теоретичному рівні відображається відмінність юридичної природи офіційної інкорпорації законів від аналогічної інкорпорації підзаконних нормативно-правових актів, яка простежується через нетотожність значення та результатів цих дій.

Зокрема, результатом офіційної інкорпорації законів є підготовка та видання Зібрання (Зводу) Законів, чого не відбувається під час інкорпорації підзаконних нормативно-правових актів.

Своєю чергою інкорпоративна обробка підзаконних нормативно-правових актів завжди має самостійне значення, оскільки вказані акти не піддаються кодифікації, тоді як офіційна інкорпорація законів може слугувати проміжною стадією початком кодифікації.

Список використаних джерел:

1. Гавашели Т.В. Систематизация законодательства в Англии. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2014. № 8 (51). С. 84–89.
2. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 17 с.
3. Чашин А.Н. Теория юридической систематизации. Москва : Дело и Сервис, 2010. 208 с.
4. Калініченко А.І. Теоретичні аспекти систематизації митного законодавства. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgjirbis_64.exe?
5. Гетьман Є.А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів в нормотворчому процесі органів виконавчої влади України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Том. 3. С. 56–59.
6. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 3: Проблемы теории права : курс лекций. Москва : Статут, 2010. 781 с.
7. Кравченко Д. Центральні органи виконавчої влади України. URL: <http://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/12709/1/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>.
8. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27.02.2014 р., № 794-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print>.

9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п>.
10. Конституція України: зі змінами та доповненнями : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. Харків : Весна, 2008. 48 с.
11. Риндюк В.І. Облік та інкорпорація законодавства як інформаційні передумови його систематизації. *Právna veda a prax v treťom tisícročí : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 27–28 február 2015 r. / Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta ; red. Gabriela Dobrovičová [and others].* Košice, Slovenská Republika, 2015. С. 19–22.
12. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 38. Ст. 385.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України 10.09.2014 № 442. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.
14. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>.
15. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п/>.
16. Про затвердження Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>.