

Безуса Ю. О.,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОЗИТИВНОМУ ПРАВІ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН (ТЕОРЕТИКО-КОМПАРАТИВІСТСЬКИЙ АСПЕКТ)

THE ISSUE OF SYSTEMATIZATION OF SUBORDINATE LEGAL ACTS IN THE POSITIVE LAW OF THE POST-SOVIET COUNTRIES (THEORETICAL-COMPARATIVE ASPECT)

У статті підіймається питання про систематизацію підзаконних нормативно-правових актів України. Акцентується увага на тому, що наявні нормативно-правові акти, які регламентують процес підготовки підзаконних нормативно-правових актів, не містять положення стосовно їх систематизації. Наголошується, що необхідно привести підзаконні нормативно-правові акти до єдиної логічно узгодженої системи. Наводяться погляди дослідників стосовно приведення нормативно-правових актів у єдину упорядковану систему. Зазначаються особливості діяльності щодо систематизації нормативно-правових актів.

Далі у статті проводиться дослідження особливостей законодавства пострадянських країн стосовно систематизації нормативно-правових актів. Наводяться думки закордонних дослідників із цього приводу. Перелічено основні способи систематизації нормативно-правових актів пострадянських країн. Зазначається, що в Україні недостатньо врегульовано на законодавчому рівні питання прийняття і систематизації нормативно-правових актів. Також указується, що для систематизації підзаконних нормативно-правових актів в Україні можна запозичити провідний досвід більшості пострадянських країн і провести об'єднання підзаконних нормативно-правових актів шляхом створення збірників законодавства.

Ключові слова: систематизація, упорядкування, облік, звід законів, збірка законодавства, закон, підзаконний нормативно-правовий акт, нормативно-правовий акт.

В статье поднимается вопрос о систематизации подзаконных нормативно-правовых актов Украины. Акцентируется внимание на том, что существующие нормативно-правовые акты, регламентирующие процесс подготовки подзаконных нормативно-правовых актов, не содержат положений относительно их систематизации. Отмечается, что необходимо привести подзаконные нормативно-правовые акты в единую логически согласованную систему. Приводятся взгляды исследователей относительно приведения нормативно-правовых актов в единую упорядоченную систему. Указываются особенности деятельности по систематизации нормативно-правовых актов.

Далее в статье проводится исследование особенностей законодательства постсоветских стран по систематизации нормативно-правовых актов. Приводятся мнения зарубежных исследователей по этому поводу. Перечислены основные способы систематизации нормативно-правовых актов постсоветских стран. Отмечается, что в Украине недостаточно урегулирован на законодательном уровне вопрос принятия и систематизации нормативно-правовых актов. Также указывается, что для систематизации подзаконных нормативно-правовых актов в Украине можно позаимствовать передовой опыт большинства постсоветских стран и провести объединение подзаконных нормативно-правовых актов путем создания сборников законодательства.

Ключевые слова: систематизация, упорядочение, учет, свод законов, сборник законодательства, закон, подзаконный нормативно-правовой акт, нормативно-правовой акт.

The author of the article emphasizes on the systematization of subordinate regulatory acts of Ukraine. The attention is focused on the fact that the existing normative and legal acts regulating the process of preparation of subordinate normative and legal acts do not contain provisions on their systematization. It is noted that we should bring subordinate regulatory acts into a single logically coordinated system. The points of view of researchers on bringing regulatory acts into a single, harmonized system are provided. Specific features of the activity on systematization of normative and legal acts are indicated.

The author further in the article conducts the research of the peculiarities of the legislation of the post-Soviet countries on systematization of normative and legal acts. The opinions of foreign researchers on this matter are provided. The main ways of systematization of normative and legal acts of the post-Soviet countries are listed. It is noted that the issue of adoption and systematization of normative and legal acts is not sufficiently regulated at the legislative level in Ukraine. It is also pointed out that in order to systematize subordinate normative and legal acts in Ukraine, it is possible to borrow the best practices of the majority of post-Soviet countries and to combine subordinate normative and legal acts by creating compilations of legislation.

Key words: systematization, ordering, accounting, set of laws, collection of legislation, law, by-law normative-legal act, normative-legal act.

Постановка проблеми. За час існування України накопичено значну кількість підзаконних нормативно-правових актів, що зумовлює необхідність їх упорядкування та правової регламентації цього. Сьогодні систематизація (упорядкування) нормативно-правових актів як частина нормотворчого процесу потребує належної регламентації та подальшого вдосконалення. Наявні нормативно-правові акти, що

регламентують процес підготовки підзаконних нормативно-правових актів, не містять положення стосовно їх систематизації. Зокрема, Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [1], Типове положення про міністерство України [2] не містять жодного правового припису з означеного питання. Водночас Закон України «Про центральні

органи виконавчої влади» [3] у статті, яка визначає завдання та компетенцію міністерства, зобов'язує узагальнювати практику застосування законодавства. За цих обставин задля усунення неузгодженості між нормативно-правовими актами (що мають різну юридичну силу) необхідно привести підзаконні нормативно-правові акти до єдиної логічно узгодженої системи. Через те, що у більшості пострадянських країн прийнято нормативно-правові акти (на рівні законів) про нормотворчу діяльність, вивчення їхніх положень у тій частині, що присвячена систематизації, упорядкуванню нормативно-правових актів, становить науково-практичний інтерес. З наукової погляду цікавість виявляється також у тому, що фахівці, які вивчають актуальні питання відомчої нормативної діяльності, мають можливість усвідомити сучасні надбання вчених пострадянських держав, втілені у відповідне законодавство про нормативно-правові акти. З практичного погляду дослідження правової регламентації систематизації законодавства на прикладі досвіду пострадянських країн необхідно для з'ясування можливості впровадження правових інновацій у вітчизняне правове поле.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній Україні наукові розвідки стосовно питань систематизації законодавства здійснювалися у дослідженнях таких учених, як Д.Є. Вергелес, Є.А. Гетьман, О.В. Задорожко, Т.О. Коломоєць, Н.М. Оніщенко, Г.Б. Поліщук, В.І. Риндюк, С.І. Саєнко, Г.М. Сарибасова, А.Ю. Сидоренко, І.О. Федоров, В.Д. Філіппова тощо. Водночас треба зауважити, що дослідження зазначених науковців здебільшого стосуються актуальних питань кодифікації. Крім того, брак наукових досліджень систематизації підзаконних нормативно-правових актів змушує звернутися до вивчення законодавства пострадянських країн про нормативно-правові акти, у якому врегульовано питання систематизації позитивного права.

Метою статті є аналіз положень про систематизацію законодавства пострадянських країн про нормативно-правові акти з метою запозичення позитивного досвіду у вітчизняну правову систему.

Виклад основного матеріалу. Прийняття нормативно-правових актів, внесення змін і доповнень до них, визнання такими, що втратили чинність, та скасування зумовлюють необхідність упорядкування чинних нормативно-правових актів, приведення їх до системи, видання певних видів збірників законодавства. Така діяльність, на думку К.Г. Волинка, «щодо приведення нормативно-правових актів у єдину, упорядковану систему називається систематизацією законодавства» та здійснюється вона у чотирьох основних формах: 1) облік нормативних актів («... це збір <...> чинних нормативних актів, їх обробка і розташування за певною системою, збереження»); 2) інкорпорація законодавства; 3) консолідація законодавства; 4) кодифікація законодавства [4, с. 56–57; 5, с. 149].

Водночас В.С. Ковальський і І.П. Козінцев зазначають, що систематизація законодавства являє собою діяльність, спрямовану «на впорядкування і вдо-

сконалення нормативно-правових актів, зведення їх у певну внутрішню злагоджену систему», та має на меті «забезпечення більш ефективної правотворчої діяльності», виявлення «причин протиріч, прогалин, невідповідностей у нормативному регулюванні» та їх усунення. Систематизація законодавства, на їхню думку, здійснюється у двох видах: інкорпорація і кодифікація [4, с. 57; 6, с. 162].

М. Вилегжаніна зазначає, що впорядкування нормативно-правових актів здійснюється шляхом систематизації (зведення нормативно-правових актів у систему, створення кодексів, збірок, зібрань тощо) та державної реєстрації (радикальний шлях – «електронна автоматизована реєстрація нормативно-правових актів», ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів) [4, с. 57; 8, с. 30–33].

Систематизація норм – один з елементів процесу впорядкування права, який має свої особливості, що визначаються предметом регулювання правових норм, їхнім місцем у системі права, характером, призначенням, а також внутрішньоорганізаційними умовами. Як особливості діяльності щодо систематизації нормативно-правових актів визначаються:

- використання специфічних форм і критеріїв (принципів) упорядкування нормативного матеріалу;
- її залежність від стану впорядкованості інших норм вітчизняного права;
- підвищений динамізм, зумовлений гнучкістю, оперативністю правотворчості;
- виконання її переважно виробничими та іншими неправовими підрозділами безпосередньо реалізують регламентовані в нормах функції підприємства (організації).

Реальна систематизаційно-правова діяльність не вписується в традиційну конструкцію форм (способів) упорядкування нормативного матеріалу. Крім основних загальноприйнятих у науці форм систематизації права – кодифікації та інкорпорації, – є цілий ряд неосновних, допоміжних, перехідних [8].

З метою вдосконалення вітчизняного права, вдосконалення підходів і методів щодо систематизації норм права, зокрема підзаконних, на нашу думку, треба познайомитися із закордонним досвідом у зазначеній сфері.

Законом Киргизької Республіки «Про нормативні правові акти Киргизької Республіки» стосовно систематизації нормативно-правових актів у ст. 57 передбачається, що всі чинні закони Киргизької Республіки, укази Президента Киргизької Республіки і постанови уряду Киргизької Республіки включаються у звід законів Киргизької Республіки. Звід законів Киргизької Республіки є офіційним виданням.

Міністерства, державні комітети, адміністративні відомства та органи місцевого самоврядування Киргизької Республіки видають систематизовані збірники нормативних правових актів, підтримують збірники в контрольному стані, видають доповнення до них, перевидають їх [9].

Як зазначає А.Ш. Маралбаєва, створення еталонного банку даних із безкоштовним доступом

до правової інформації буде сприяти підвищенню правової освіченості та правової культури населення Киргизької Республіки. Найбільш доцільним її здійснення вбачається на базі офіційного сайту Міністерства юстиції Киргизької Республіки. Поряд із віртуальною інкорпорацією у Киргизькій Республіці відбувається її матеріальний аналог: «Відомості Жогорку Кенеша Киргизької Республіки (Парламенту Киргизької Республіки)», Збірник актів Президента Киргизької Республіки засновані на хронологічному принципі систематизації нормативних правових актів [10, с. 127]. Тобто, як бачимо, систематизація підзаконних нормативно-правових актів у Киргизькій Республіці переважно здійснюється у формі збірників.

Закон Республіки Вірменія «Про правові акти» встановлює систему нормативно-правових актів і в п. 1 ст. 90 зазначає таке: «Закони Республіки Вірменія, постанови Національних Зборів Республіки Вірменія, укази і розпорядження Президента Республіки Вірменія, постанови Уряду та Прем'єр-міністра Республіки Вірменія протягом трьох днів із дня їх видання, підписання або промудгації з метою державного обліку та систематизації надсилаються до Міністерства юстиції Республіки Вірменія на папері й електронною носії або електронною поштою».

У п. 4 ст. 90 цього ж Закону передбачається таке: «Офіційні (справжні) екземпляри правових актів, що надійшли до Міністерства юстиції Республіки Вірменія, ставляться на облік, систематизуються і зберігаються у порядку, встановленому Міністерством юстиції Республіки Вірменія».

Офіційні (справжні) екземпляри правових актів, уточнені в Міністерстві юстиції Республіки Вірменія, зберігаються безстроково. На їх основі складаються систематизовані офіційні зводи правових актів» [11]. Отже, можемо стверджувати, що підзаконні нормативно-правові акти у Республіці Вірменія відповідно до чинного законодавства об'єднуються у збірники.

Закон Туркменістану «Про правові акти» у ст. 51 передбачає, що уповноважені органи, які приймають нормативні правові акти, здійснюють облік і систематизацію цих актів, ведуть контрольні екземпляри прийнятих ними актів, у які своєчасно вносять поточні зміни і доповнення.

Ст. 52 передбачається, що державний облік нормативних правових актів містить ведення Еталонного банку нормативних правових актів Туркменістану, котре здійснюється Міністерством адалат Туркменістану.

Уповноважені органи направляють копії нормативних правових актів для включення в Еталонний банк нормативних правових актів Туркменістану у Міністерство адалат Туркменістану в паперовому й електронному вигляді.

Міністерство адалат Туркменістану створює єдину систему інформації, надає допомогу державним органам та іншим організаціям у довідково-інформаційній роботі [12]. Отож ми стикаємося з таким видом систематизації нормативно правових актів, як облік, що передбачено на законодавчому рівні.

Продовжуючи дослідження особливостей систематизації нормативно-правових актів пострадянських країн, звернемо увагу на досвід у зазначеній сфері у Республіці Таджикистан. Зокрема, Г.А. Шокіров із цього приводу зазначає таке: «Під зводом як слововживанням зазвичай розуміють зведені в одне джерело і розміщені у певному порядку відомості, інформаційні матеріали, тексти. Звід законодавства являє собою єдиний збірник нормативних правових актів».

У юридичній літературі інкорпорацію залежно від юридичної сили виданих збірок і збірників законодавства поділяють на офіційну, офіціозну (напівофіційну) і неофіційну. Офіційна інкорпорація передбачає затвердження уніфікованих збірок і збірників (наприклад, Звід законів Республіки Таджикистан), інкорпорованих актів органами, що видали ці акти. За своєю природою акт офіційної інкорпорації – це спосіб опублікування і перевидання чинних нормативно-правових актів, а отже, офіційне джерело законодавства» [13, с. 16].

Ст. 55 Закону Республіки Таджикистан «Про нормативні правові акти» [14] від 26 березня 2009 року присвячена загальному визначенню Зводу законів Республіки Таджикистан, де говориться, що Звід законів Республіки Таджикистан є офіційним виданням Республіки Таджикистан і друкується державною мовою та мовою міжнародного спілкування. Тексти нормативно-правових актів друкуються у вигляді таких, що замінюються, (роз'ємних) аркушів із метою оновлення матеріалу, подальшого розвитку й удосконалення законодавства.

Текст нормативного правового акта, розміщеного у Зводі законів Республіки Таджикистан, відбивається зі змінами і доповненнями, внесеними надалі в нормативно-правовий акт, і розташовується за тематикою.

У нормах цієї статті також зазначено, що Звід законів Республіки Таджикистан складається з розділів, розділи – з глав, а глави залежно від обсягу і специфіки матеріалу діляться на параграфи, пункти і підпункти. Для забезпечення правильного використання матеріалів у Зводі законів Республіки Таджикистан перелік включених у нього нормативно-правових актів поміщається в хронологічному порядку [13, с. 16]. Отже, ми знову стикаємося із систематичним зібранням чинного законодавства у збірниках законодавства.

Ст. 23 Закону Республіки Молдова про нормативні акти Уряду та інших органів центрального і місцевого публічного управління передбачає таке:

(1) Систематизація нормативних актів являє собою їх організацію за певними критеріями з метою полегшення користування нормами права і забезпечення їх однакового застосування.

(2) Основною формою систематизації нормативних актів є інкорпорація, що являє собою просту систематизацію актів за хронологічним принципом, за алфавітом, за галузями права, правовими інститутами (у вигляді збірників нормативних актів) [15]. Отже, ми вперше стикаємося з тим, що, на відміну

від інших країн пострадянського простору, у Республіці Молдова як вид систематизації використовується інкорпорація.

У Законі «Про нормативно-правові акти» Республіки Узбекистан стосовно систематизації нормативно-правових актів, а саме у ст. 32 «Систематичні видання нормативно-правових актів» зазначається: «Органи, які приймають нормативно-правові акти, видають зібрання і збірники нормативно-правових актів або дають доручення про їх видання іншими органами і організаціями в порядку, встановленому законодавством.

Міністерства, державні комітети і відомства видають систематизовані збірники прийнятих ними нормативно-правових актів, підтримують збірники в контрольному стані, видають до них доповнення, перевидають їх».

Ст. 33 «Державний облік нормативно-правових актів» зазначеного Закону також вказує на таке: «Державний облік нормативно-правових актів включає в себе централізований збір і реєстрацію таких актів, створення і підтримання в контрольному стані їхніх фондів і централізовану інформацію про ці акти.

Порядок державного обліку нормативно-правових актів Республіки Узбекистан визначається Кабінетом Міністрів Республіки Узбекистан» [16].

Д.М. Міразов і Б.А. Саїдов стверджують, що до основних завдань Міністерства юстиції можна зарахувати дослідження проблем законодавства, взяття участі в підготовці законодавчих та інших нормативних актів республіки, систематизація і кодифікація законів Республіки Узбекистан, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів [17, с. 53]. Отже, хоча науковці у своїх працях і торкаються різних типів систематизації нормативно-правових актів, на законодавчому рівні Республіки Узбекистан передбачається такий вид систематизації нормативно-правових актів, як збірники нормативно-правових актів.

С.А. Калінін пише, що використання в систематизації законодавства інструментальних підходів дає змогу розглядати кожен форму систематизації як інструмент, придатний для виконання строго певного завдання. Наприклад, у Білорусі особливо часто використовується форма рекодифікації (господарський процес, митне право, земельне право) як прийняття або кардинальна зміна кодексів і консолідованих законів з урахуванням практики застосування та необхідності включення норм, що містяться в актах, прийнятих для розвитку кодексу (закону). Це зумовлено наявністю якоїсь сфери однорідних (одновидових) суспільних відносин, які потребують комплексного і системного регулювання, але єдиним актом. При цьому часу для детального розроблення такого

акта зазвичай немає, оскільки практика вимагає регулювання, а колишній акт уже застарів морально. Тому розроблення іншого кодексу починається практично одночасно з прийняттям нового, але з урахуванням практики його реалізації. Стосовно законів рекодифікація виражається в прийнятті їх у новій редакції, що активно застосовується з 2000 року. На наш погляд, практика швидкої зміни і доповнення нових кодексів девальвує поняття «кодекс» і вимагає активного використання форм систематизації, що створюють передумови для подальшої кодифікації, рекодифікації та створення Зводу законів. Отож використання інструментальних підходів дає змогу в більш короткі терміни провести сучасний етап систематизації, спростити законодавство, підготувати нормативний масив для подальшої кодифікації та створення Зводу законів [18].

Закон «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» передбачає у ст. 74, що Звід законів Республіки Білорусь є повним систематизованим зібранням законодавчих актів Республіки Білорусь, яке підтримується в актуальному стані і видається в електронній формі. Водночас ст. 75 цього ж Закону передбачається таке: «... з метою сприяння реалізації нормативних правових актів готуються і видаються збірники і зібрання нормативних правових актів» [19].

Висновки. На відміну від України, у більшості пострадянських країн норми та правила, що регулюють питання прийняття, систематизації та обліку нормативно-правових актів, впроваджено у законодавстві про нормативно-правові акти.

Втілені у законодавстві про нормативно-правові акти більшості пострадянських країн положення стосовно підготовки та систематизації нормативно-правових актів стосуються повною мірою як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, чітко встановлюється форма систематизації підзаконних нормативно-правових актів, під якою розуміються саме збірники нормативно-правових актів.

Україна є чи не єдиною країною пострадянського простору, де недостатньо врегульовано на законодавчому рівні питання прийняття і систематизації нормативно-правових актів. Тому перед нами постає нагальна потреба прийняття закону про нормативно-правові акти, який би встановив правила прийняття та систематизації законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Для систематизації підзаконних нормативно-правових актів в Україні можна запозичити провідний досвід більшості пострадянських країн і провести об'єднання підзаконних нормативно-правових актів шляхом створення збірників законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ від 15 листопада 2006 р. № 970/2006. Офіційний вісник України. 2006. № 47. Ст. 3123.
2. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2010 р. № 1199/2010. Офіційний вісник України. 2011. № 100. Ст. 3545.
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
4. Гетьман Є.А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів в нормотворчому процесі органів виконавчої влади України. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 2. Т. 3. С. 56–59.
5. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посібник. К.: МАУП, 2003. 240 с.
6. Ковальський В.С., Козінцев І.П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. К.: «Юрінком Інтер», 2005. 192 с.
7. Вилегжаніна М.В. До питання упорядкування нормативно-правових актів. Вісник Кн. Палати. 2010. № 5. С. 30–33.
8. Архипов С.И. Систематизация локальных норм советского права: вопросы теории: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений». Свердловск, 1987. 16 с.
9. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики: Закон от 1 июля 1996 г. № 34. URL: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2211/file/Kyrgyzstan_Law_on_Normative_Acts_1997am2005_RUhtm/preview.
10. Маралбаева А.Ш. Развитие системы законодательства Кыргызской Республики в условиях переходного периода. Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. № 2. С. 124–131. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/razvitie-sistemy-zakonodatelstva-kyrgyzskoy-respubliki-v-usloviyah-perehodnogo-perioda>.
11. О правовых актах: Закон Республики Армения от 29 апреля 2002 г. ЗР-320. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1280&lang=rus>.
12. О правовых актах: Закон Туркменистана от 24 октября 2017 г. URL: <http://constructionprice.gov.tm/ru/content/zakony-turkmenistana/zakon-turkmenistana-o-pravovyh-aktah>.
13. Шокиров Г.А. Вопросы соотношения правотворческой деятельности и систематизации законодательства: теоретический и исторический анализ. Вестник ТГУПБП. № 3 (39). 2009. С. 11–26.
14. О нормативных правовых актах: Закон Республики Таджикистан от 26 марта 2009 г. № 506. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=97969.
15. О нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления: Закон Республики Молдова от 18 июля 2003 г. № 317. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312810&lang=2>.
16. О нормативно-правовых актах: Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-II. URL: <http://lex.uz/docs/17141>.
17. Миразов Д.М. Саидов Б.А. Правоохранительные органы Республики Узбекистан: альбом схем. Т.: Академия МВД Республики Узбекистан, 2004. 140 с.
18. Калинин С.А. Инструментальные подходы к систематизации законодательства Республики Беларусь. Закон: стабильность и динамика: матер. заседания Межд. школы-практикума молодых ученых-юристов (г. Москва, 1–3 июня 2006 г.) / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2007. С. 115–119.
19. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон от 10 января 2000 г. № 361-3. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10000361>.