

ПРАВО

Теорія та історія держави і права

УДК 340.15

Людмила Добробог *

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ІМАНЕНТНІСТЬ ПРОЦЕСУ
УТВОРЕННЯ ГАЛУЗІ ПРАВА

У статті розглядаються окремі аспекти процесу утворення галузі права, а саме стадія систематизації законодавства. Вказується, що цій стадії передують інтенсивна законодавча та підзаконна нормотворча діяльність – ухвалюються нові закони, на їх виконання приймаються підзаконні нормативно-правові акти і, як наслідок, починає формуватися галузь законодавства. На цій стадії утворення галузі права закладається реалізація такої ознаки позитивного права як системність.

Ключові слова: галузь права, галузеутворення, нормативно-правовий акт, систематизація законодавства, удосконалення законодавства.

Добробог Л. Н. Систематизация законодательства как имманентность процесса образования отрасли права.

В статье рассматриваются отдельные аспекты процесса образования отрасли права, а именно стадия систематизации законодательства. Указывается, что этой стадии предшествует интенсивная законодательная и подзаконная нормотворческая деятельность – принимаются новые законы, для их выполнения принимаются подзаконные нормативно-правовые акты и, как следствие, начинает формироваться отрасль законодательства. На этой стадии образования отрасли права закладывается реализация такого признака позитивного права как системность.

Ключевые слова: отрасль права, отраслеобразование, нормативно-правовой акт, систематизация законодательства, усовершенствование законодательства.

Dobrobog L. M. Systematization of legislation as immanence of process of formation of branch of law.

The article deals with some aspects of the process of formation of branch of law, namely the stage of systematization of legislation. It is claimed that this stage is preceded by intensive legislative and subordinate legislation activities – new laws are adopted, subordinate legislation is made in order to implement these laws, and as a consequence, a branch of law is formed. This stage of formation of branch of law is characterized with the realization of such a feature of a positive law as system.

Keywords: branch of law, branch formation, legal act, systematization of legislation, legislation improvement.

Постановка проблеми. Державотворчі процеси, які продовжуються в Україні і спрямовані на розбудову демократичної, соціальної, правової держави, формування розвинутого громадянського суспільства, втілення в життя принципу взаємної відповідальності людини та держави зумовлюють необхідність вирішення питання підвищення вимог до якості чинного законодавства, відповідності останнього вимогам системності. Звісно, що реформи, які відбуваються у нашій державі, стосуються фактично всіх основних сфер суспільного життя, потребують відповідного законодавчого забезпечення і підзаконного регулювання, а відтак, супроводжуються прийняттям значної кількості нормативно-правових актів (адже слід пам'ятати, що відповідно до ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України). У свою чергу, зрозумілим є те, що норми, які містяться у вказаних нормативно-правових актах, частково дублюються, суперечать одна одній, створюючи юридичні колізії, що негативно позначається на ефективності чинного законодавства, сприяє

поширенню правового нігілізму, можливості «бюрократичного свавілля» тощо. За таких обставин неабиякого значення і актуальності набуває питання систематизації чинного законодавства.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Слід зауважити, що питанням систематизації законодавства приділялася достатньо велика увага ще вченими Радянського Союзу. Багатьма ученими-юристами досліджувалися проблеми впорядкування і вдосконалення законодавства, а також пов'язані з ними проблеми правотворчості та юридичної техніки. Прикладами подібних досліджень можуть служити наукові праці С. Алексєєва, С. Братуся, Д. Керімова, В. Лазарева, Г. Мальцева, М. Марченко, І. Самощенко, М. Сперанського, В. Сирих, Ю. Тихомирова та інших авторів.

Передумови, принципи і процедури систематизації законодавства як виду правотворчої діяльності аналізувалися в роботах А. Абрамової, С. Бошно, Р. Васильєва, О. Венгерова, Н. Колдаєвой, В. Платонова, В. Сивицького та інших.

Як вказує Г. Б. Поліщук, «у 90-х роках ХХ ст. в середині наукових кіл підвищується інтерес до вивчення проблематики юридичної техніки та кодифікації, що відображено в роботах І. О. Биля, Ж. О. Дзейко, Т. В. Кашаніної, О. Л. Копиленка, С. Л. Лисенкова, С. П. Кравченка, О. Р. Михайленка, О. Г. Мурашина, М. В. Ралдугіна, В. В. Степаняна та інших. Однак на сьогодні значно актуалізується питання дослідження юридичної техніки кодифікаційних актів, що зумовлено як епізодичністю висвітлення цього питання у попередніх наукових роботах, так і значним збільшенням об'ємів кодифікаційної роботи в Україні» [1].

Тим більше не досліджувалось питання систематизації законодавства в аспекті процесу галузеутворення. «На сьогодні в Україні ще не розроблена концепція теоретичних засад розвитку окремих галузей права», – вказує В. Костицький [2, с. 161].

Метою статті є висвітлення систематизації законодавства як обов'язкової стадії утворення галузі права.

Виклад основного матеріалу. Передусім слід вказати, що на одній із стадій утворення галузей права відбувається інтенсивне юридичне нормотворення – ухвалюються нові закони, на їх виконання приймаються підзаконні нормативно-правові акти і, як наслідок, починає формуватися галузь законодавства. Ці процеси часто супроводжуються систематизацією нормативно-правового матеріалу і зазвичай завершуються (на нормативному рівні) прийняттям кодифікованого нормативно-правового акта. Відбувається, виражаючись мовою діалектики, прогресивний перехід кількості в якість. Перехід кількісних змін за межі міри (як інтервалу кількісних змін, в межах якого зберігається якісна визначеність предмета) веде до зміни якості предмета, тобто до його розвитку. У цьому і полягає закон переходу кількості в якість – розвиток здійснюється шляхом накопичення кількісних змін в предметі, що призводить до виходу за межі міри і стрімкого переходу до нової якості [3]. Відбувається формування галузі права. Відтак важливим питанням, яке потребує розв'язання, є питання систематизації законодавства.

Актуальність систематизації зумовлюється змістом права, найважливішою формою якого є нормативно-правовий акт. Так, однією із ознак права є системність. Системність позитивного права полягає в тому, що право – це не просто сукупність принципів і норм, а їх система, де всі елементи взаємопов'язані та узгоджені. Норми права у своїй сукупності утворюють системи різних порядків: інститути, підгалузі та галузі права, що в свою чергу є складовими системи права.

«Починаючи з другого тисячоліття до нашої ери, – вказує Є. Гетьман, – в різних країнах світу з різними правовими системами, в тому числі й з англо-американською, активізується усунення громіздкості законодавства й приведення його у відповідну систему. Усе це вказує на досконалість кодифікації, спрямованої на заміну змісту норм права, що містяться в нормативно-правових актах. Крім того, кодифікація досить тісно пов'язана з природою самого права, істотними ознаками якого є системність, впорядкованість. До того ж, прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу зумовлює необхідність адаптації законодавства нашої держави до законодавства держав Європейського Союзу. Важлива роль у цих процесах належить діяльності щодо систематизації законодавства України» [4, с. 1].

Г. Ф. Шершеневич наступним чином описав ситуацію розрізненості законодавства: «Ускладнюється пошук відповідного закону, немає впевненості у знаходженні всіх законів, що відносяться до даного предмета, виникає ймовірність протиріччя між законами і труднощі визначення правильного між ними співвідношення. Звідси постає нова потреба – систематизація

законів» [5, с. 344].

Слід зауважити, що в 1995 р. відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо здійснення правової реформи в Україні» від 19 червня 1995 року було утворено Українську кодифікаційну комісію як координуючий науково-експертний центр, основними завданнями якої були: визначення наукових засад здійснення кодифікації законодавства України, черговості та послідовності у підготовці кодексів, інших кодифікованих законодавчих актів з окремих галузей права; розроблення загальних принципів побудови кодифікованих законодавчих актів, їх взаємної узгодженості з метою забезпечення повноти законодавчого регулювання відповідних сфер суспільних відносин; організація широкого громадського обговорення проектів кодексів, інших кодифікованих законодавчих актів, у тому числі шляхом організації наукових конференцій, «круглих столів» тощо; забезпечення належної наукової експертизи проектів кодифікованих законодавчих актів шляхом залучення до її проведення як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців; підготовка наукових висновків щодо законопроектів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України. У 2000 р. з метою оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших органів, утворених для сприяння здійсненню повноважень Президентом України та зменшення видатків Державного бюджету України на утримання таких органів ця Комісія була ліквідована.

В юриспруденції крім терміну «систематизація законодавства» вживаються терміни «удосконалення законодавства», «розвиток законодавства», «ефективність законодавства». Зрозуміло, що останній термін позначає результат складної взаємодії різних факторів: політичних, економічних, соціальних, ідеологічних, організаційних та ін. і вказує на дієвість законодавства, стан реалізації норм, що в ньому містяться у фактичних суспільних відносинах.

Удосконалення законодавства традиційно розглядається як перманентний процес, який включає діяльність щодо прийняття нових нормативно-правових актів, внесення змін і доповнень до чинного законодавства, усунення колізій та ліквідацію прогалин у законодавстві.

Є. В. Погорелов виокремлює такі форми удосконалення законодавства:

- обговорення проектів нормативно-правових актів;
- узгодження проектів нормативно-правових актів;
- експертизу нормопроектів;
- підписання законів Президентом України;
- державну реєстрацію підзаконних нормативно-правових актів відповідними органами юстиції;
- новелізацію та ревізію чинних нормативно-правових актів;
- скасування незаконних чинних нормативно-правових актів;
- офіційне нормативне тлумачення чинних нормативно-правових актів;
- припинення чинності неконституційних та незаконних нормативно-правових актів судовими рішеннями;
- систематизацію нормативно-правових актів, в тому числі, і їх кодифікацію [6, с. 5].

Зважаючи, що тематика нормотворення та юридична техніка інтерпретації норм права знаходиться поза межами предмету нашого розгляду, зосередимо увагу саме на систематизації нормативно-правових актів.

Як слушно зауважив С. В. Сарана, дослідження проблем систематизації має загальнотеоретичний характер і побудовано насамперед на фундаментальних наукових дослідженнях провідних фахівців у теорії права. Водночас навіть у цьому плані різні аспекти інкорпорації, кодифікації, консолідації є суперечливими і на сьогодні. Ще більшої актуальності ці проблеми набувають у галузевому або інституційному розрізі» [7, с. 1].

«Сьогодні, – вказують вітчизняні правники М. С. Кельман і О. Г. Мурашин, – українське законодавство не завжди встигає за динамікою розвитку суспільних відносин, інколи вступає у протиріччя з раніше прийнятими правовими актами. Внаслідок цього законодавство має акти і норми, які формально не діють, у ньому часто зустрічаються прогалини, не пов'язані одне з одним положення; деякі законодавчі акти повторюються; інколи неточно формулюються терміни та ін.

Такі ж недоліки зустрічаються і в законодавчих актах, прийнятих за останні роки у зв'язку з потребами прискореного правового регулювання на запити суспільства. Їх недосконалість із точки зору законодавчої техніки негативно відображається на правореалізуючій практиці» [8, с. 266].

Д. Керімов вказує, що недотримання вимог законодавчої техніки в процесі законотворчості полягає у наступному:

- при виданні нових актів не скасовуються або не змінюються чинні;
- скасовуються або змінюються раніше видані акти без точного і вичерпного їх обліку;
- зміни у чинні нормативні акти вносяться ненормативними актами;
- зміна актів відбувається без одночасного затвердження нової редакції відповідних розділів або статей;
- окремі загальні правила, розраховані на довгу дію, вносяться в оперативні розпорядження або акти, що діють протягом визначеного терміну;
- одноосібними розпорядженнями дія тих чи інших нормативних актів поширюється на не передбачені цими актами суспільні відносини;
- відсутня необхідна узгодженість і редакційна ув'язка між актами, які вирішують одне і те ж питання, що викликає суперечливість;
- новий акт не повністю регулює відповідне питання, у зв'язку з чим ряд попередніх актів, що стосуються цього ж питання, неможливо повністю скасувати;
- акти викладаються незрозумілою, неточною мовою [9, с. 119].

До того ж, у сучасному світі система нормативно-правових актів є доволі громіздкою через значну кількість суб'єктів правотворчості і, відповідно, кількість самих актів. Крім цього система законодавства зазнає постійних змін. Так, прийняття одного закону спричиняє зміни, доповнення іншого (інших). Це ж стосується і підзаконних нормативних актів.

Для того, щоб оперативно відшукати необхідну норму в такій системі чинних нормативно-правових актів, що перманентно змінюються (втрачають чинність), суб'єкти правозастосування та інші зацікавлені особи змушені постійно працювати над упорядкуванням перших, систематизувати їх.

Систематизація нормативно-правових актів – це діяльність із впорядкування та вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх в єдину внутрішню узгоджену систему.

Здійснення систематизації нормативно-правових актів необхідно для:

- усунення протиріч між ними, встановлення та усунення дефектів законодавства;
- підвищення якості та ефективності законодавства;
- забезпечення зручності користування законодавством, доступності його використання громадянами та іншими суб'єктами права;
- полегшення пошуку юридичної норми, яка підлягає реалізації;
- сприяння вивченню законодавства, а також його дослідженню [10, с. 120].

Слід відмітити, що систематизація законодавства використовується передусім як ефективний спосіб забезпечення суб'єктів права необхідною нормативно-правовою інформацією. Поширеною є систематизація і в правотворчій діяльності.

У сучасній юридичній практиці відомі та використовуються чотири способи систематизації нормативно-правових актів: збір державними органами, юридичними особами нормативних актів, необхідних для їх діяльності; видання різного роду збірників законів та підзаконних нормативних актів; об'єднання сукупності актів з одного чи декількох пов'язаних питань в один акт; створення нового акта – кодексу, зводу законів тощо, – шляхом переопрацювання чинних норм права, а також доповнення їх новими нормативними приписами [11, с. 219].

Відповідно до вказаних способів, у юриспруденції виокремлюють наступні форми систематизації законодавства:

- облік;
- інкорпорація;
- консолідація;
- кодифікація.

Висновки. Таким чином, важливим етапом процесу галузеутворення виступає систематизація законодавства. Розвиток суспільних відносин є фактором інтенсивного нормотворення, що спричиняє наявність значної кількості нормативно-правових актів і призводить до наявності колізій, неефективності правозастосовної діяльності. З'являється потреба у систематизації законодавства як засобу його удосконалення. Водночас систематизація законодавства є фактором системності норм права, які в подальшому об'єднуються в інститути та галузі права.

Список використаних джерел:

1. Поліщук Г. Б. Категоріальні засади юридичної техніки кодифікаційних актів [Електронний ресурс] / Г. Б. Поліщук. – Режим доступу: <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/19-1-0-139>.
2. Костицький В. В. Проблеми розвитку екологічного права України / В. В. Костицький // Екологічний менеджмент в Україні: порівняльний аналіз українського та західноєвропейського підходів. – 21–31 травня 1991 р. – Женева. – 1991. – С. 161–163.
3. Філософія. Курс лекцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: filo-edu.ru/filoBasest4r4part2.html.
4. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Є. А. Гетьман. – Харків : Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування академії правових наук України, 2010. – 18 с.
5. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. – 2-й вып. – М. : Изд-во Бр. Башмаковых, 1910. – Т.1–2. – 512 с.
6. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально-теоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Є. В. Погорелов. – Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. – 19 с.
7. Сарана С. В. Систематизація податкового законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Сарана. – Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України, 2010. – 18 с.
8. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 478 с.
9. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов; 2-е изд. – М. : Аванта +, 2001. – 560 с.
10. Теорія держави і права: Навч. посібник. для підгот. до держ. іспиту / Кол. авт; кер. авт. кол. канд. юрид. наук І. А. Сердюк. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 314 с.
11. Общая теория права / Ю. А. Дмитриев, И. Ф. Казьмин, В. В. Лазарев и др.; Под общ. ред. А. С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 384 с.

** Добробог Людмила Миколаївна – кандидат історичних наук, доцент Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.*

УДК 351/352.075

Василь Попатенко *

ЗМІСТ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ВИОКРЕМЛЕННЯ ТА ЗАКРІПЛЕННЯ

Статтю присвячено теоретичному осмисленню змісту функцій держави в таких адміністративно-територіальних одиницях, як район, місто, село (селище). Визначено фактори розмежування функцій між державою та територіальними громадами. Розмежовано «функції загальних справ», спільні функції держави та громад і виключні функції громад.

Ключові слова: держава, децентралізація, інтереси держави, інтереси громад, функції держави.

Попатенко В. С. Содержание функций государства на местном уровне: выделение и закрепление.

Статья посвящена теоретическому осмыслению содержания функций государства в таких административно-территориальных единицах как район, город, село (поселок). Определены факторы разграничения функций между государством и территориальными громадами. Разграничены «функции общих дел», общие функции государства и громад и исключительные функции громад.