

ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ АКТИВ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДЛЯ ЇХ ПОДАЛЬШОЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Сарибаєва Г.М.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Почавши з характеристики процедури класифікації актів законодавства в Україні, автор статті сформулювала висновок: класифікація актів законодавства України передуює обліку законодавства. Адже спочатку треба визначитись з кодами акту відповідно до Класифікатору галузей законодавства України, а вже після цього – заповнювати картку обліку. У зв'язку з цим більш вірним було б вести мову про те, що акт законодавства передається до Міністерства юстиції для обліку, який є можливим тільки після завершення процесу віднесення його до тієї чи іншої групи у Класифікаторі галузей законодавства України. На користь цього висновку свідчить і форма Картки обліку акта законодавства України – перша графа Картки має містити код акту (згідно Класифікатора галузей законодавства України).

Ключові слова: законодавство, систематизація законодавства, систематизація, органи державного управління, облік, класифікація актів законодавства.

Sarybaeva A.N. / К ВОПРОСУ КЛАССИФИКАЦИИ АКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ДЛЯ ИХ ДАЛЬНЕЙШЕЙ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

Начав с характеристики процедуры классификации актов законодательства в Украине, автор статьи сформулировала вывод: классификация актов законодательства Украины предшествует учету законодательства. Это связано с тем, что сначала необходимо определиться с кодами акта в соответствии с Классификатором отраслей законодательства Украины, а уже после этого – заполнять карточку учета. В связи с этим более верным было бы вести речь о том, что акт законодательства передается в Министерство юстиции для учета, который возможен только после завершения процесса отнесения его к той или иной группе в Классификаторе отраслей законодательства Украины. В пользу этого вывода свидетельствует и форма Карточки учета акта законодательства Украины – первая графа Карточки должен содержать код акта (согласно Классификатора отраслей законодательства Украины).

Ключевые слова: законодательство, систематизация законодательства, систематизация, органы государственного управления, учет, классификация актов законодательства.

Sarybaieva G.M. / CLASSIFICATION OF THE UKRAINIAN LEGISLATION BY THE PUBLIC ADMINISTRATION BODIES / National University 'Odessa Law Academy'

The author starts with the characteristics of the classification procedures created for the legislative acts of Ukraine. Then the author formulates the conclusion: the classification of the Ukrainian legislative acts is a prior to the legislation accounting. The person who does these procedures must first decide on the codes of the act in accordance with the Classifier of the Ukrainian legislation's branches, and after that – to fill in the special card. In this regard, it would be more reasonable to tell that act of legislation is passed to the Ministry of Justice for registration, which is only possible after the completion of its assignment to a particular group in the classification of sectors the legislation of Ukraine. In support of this conclusion the author proves this fact by giving such an example: the form and the registration card for the Ukrainian legislative act has the first graph that include the code of these act as the Classifier shows.

Key words: laws, legislation systematization, systematization, public administration, accounting, classification of legislation.

Постановка проблеми. Наразі йде активне оновлення, демократизація законодавства України, приведення його у відповідність зі стандартами Європейського Союзу та з кращими демократичними міжнародними стандартами, розглядаються та аналізуються можливості започаткування прогресивного зарубіжного досвіду в усіх сферах державного та суспільного життя. Ці процеси підвищили роль органів публічної влади, але особливо – органів державного управління, та «вивели» їхні повноваження, пов'язані з обліком та систематизацією законодавства із кола другорядних повноважень до кола основних повноважень. Це особливо стосується Міністерства юстиції України.

Для того, щоб облік та систематизація законодавства відбувалися б ефективно, важливими є вирішення питання класифікації актів законодавства. Але не з теоретичної точки зору (класифікаційні групи, види тощо), а з практичної – тобто, потребує аналізу саме повсякденна діяльність Міністерства юстиції України та його територіальних органів, а також інших органів державного управління, яка пов'язана з класифікацією актів законодавства.

Аналіз досліджень. Актуальність обраної для написання статті теми пов'язана з тим, що наразі вчені не приділяють уваги викоремленому питанню. Вони досліджують систематизацію з теоретичної точки зору, класифікацію актів законодавства (або нормативно-правових актів) з теоретичної точки зору, ніяк не пов'язуючи їх між собою. При написанні статті застосовувались результати таких загальнотеоретичних досліджень І.О. Ігнатєвої, О.С. Луценко та ін.

Метою статті є проаналізувати значення класифікації актів законодавства України як підґрунтя для їхнього подальшого обліку та систематизації органами державного управління.

Важливість обліку законодавства (або обліку нормативно-правових актів) важко переоцінити. І.А. Ігнатєва справедливо зазначила, що облік – це діяльність, що безсумнівно має важливе, навіть обов'язкове значення, як робота, що передуює систематизації як такої. Це свого роду попередня стадія по відношенню до систематизації законодавства [1, с. 24]. У свою чергу, обліку передуює класифікація актів законодавства (класифікація нормативно-правових актів).

Огляд нормативної регламентації класифікації актів законодавства (класифікації нормативно-правових актів) слід почати з того, що практичні питання її здійснення в Україні наразі регламентуються лише підзаконними актами. Поки що не прийнято Закон «Про нормативно-правові акти», який би визначив і що мається на увазі під поняттям «законодавство України», і що мається на увазі під поняттям «нормативно-правові акти», і чи слід вести мову про систематизацію, облік законодавства та класифікацію актів законодавства, або про систематизацію, облік та класифікацію нормативно-правових актів. Якщо прислухатись до думки вчених, то найбільш часто в сучасній юридичній літературі мова про систематизацію та облік йде у контексті законодавства, а про класифікацію – відповідно у контексті актів законодавства.

Вкрай мало дослідників пов'язують облік законодавства та класифікацію актів законодавства. Фактично,

деякі напрацювання опублікувала лише О.С. Луценко, яка стверджує:

– облік здійснюється певним способом на підставі класифікації правових актів [2, с.16];

– облік – це діяльність з упорядкування інформації про правові акти (реквізити правових актів, джерела офіційного опублікування, рубрика класифікатора); створення та підтримання в актуальному стані їх фондів, а також ведення контрольних текстів нормативних актів у картотечно-журнальній або електронній формі [3, с. 12].

Слід зазначити, що після проголошення незалежності України питанням класифікації актів законодавства у контексті обліку законодавства приділялась вкрай незначна увага у нормативно-правових актах.

Перші роки після проголошення незалежності конкретизація повноважень органів державного управління у цій сфері здійснювалась відповідно до Правил обліку нормативних актів та матеріалів судової і нотаріальної практики в судах, установах та організаціях юстиції Української РСР, затверджені наказом Міністра юстиції Української РСР № 24 від 26 вересня 1973 р. Вони втратили чинність відповідно до наказу Міністерства юстиції України від 3 липня 1998 р., із затвердженням Правил обліку нормативно-правових актів та матеріалів судової і нотаріальної практики в судах, органах та установах юстиції України [4] (далі – Правила 1998 р.).

У Правилах 1998 р. класифікація актів законодавства не передбачалась як така. У контексті упорядкування обліку законодавства класифікація не згадувалась, про неї йшлося лише у частині 5 «Порядок обліку та користування бібліотечним фондом», п. 5.1. якої передбачав, що «вся юридична література, яка надходить до органів та установ юстиції, підлягає обліку в інвентарній книзі, яка зберігається нарівні з кошторисними документами. Юридична література групується згідно з класифікаторами: ББК та УДК (Бібліотечно-бібліографічної та Універсальної десятичної класифікації)» [5]. Як відомо, коди ББК та УДК не присвоюються актам законодавства. Тому слід констатувати, що не тільки на доктринальному, але й на нормативному рівні діяльність органів державного управління у сфері такої супутньої систематизації законодавства дії, як класифікація актів законодавства, не регламентувалась.

Правила 1998 р. втратили чинність із затвердженням Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України (далі – Положення 2004 р.). Воно набуло чинності відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5.

Слід зазначити, що у цьому підзаконному акті дещо більше уваги приділяється класифікації як діяльності, що передує обліку законодавства, але все ж таки недостатньо. Також, про неї згадується вельми опосередковано, тому інколи не зовсім зрозуміло, як саме класифікація співвідноситься з обліком.

Наприклад, у Частині 2 «Документальний фонд» розміщено кілька релевантних норм.

У п. 2.2.1 передбачається, що Міністерство юстиції України веде систематичну картотеку актів законодавства України відповідно до Класифікатора. Ця норма закріплює повноваження Міністерства і з неї не дуже зрозуміла послідовність дій з обліку та внесення актів законодавства до Класифікатора¹.

У п. 2.3 «Облік актів законодавства» зазначається, що цей облік здійснюється, у т.ч., шляхом ведення сис-

тематичної картотеки актів законодавства відповідно до Класифікатора.

Підпункт 2.3.3. «Ведення систематичної картотеки», у свою чергу, у ч. 1 встановлює:

– «відповідно до Класифікатора на кожний акт законодавства України створюється картка обліку (додаток 3);

– у картці обліку зазначаються код акта (розділу, статті, частини, пункту), вид акта, видавник, дата, номер, назва, джерело опублікування;

– у разі присвоєння акту законодавства України декількох кодів, кількість карток обліку повинна відповідати кількості присвоєних кодів (кожна облікова картка містить один код)» [6].

Наступні частини цього підпункту передбачає, що «акти законодавства класифікуються відповідно до Класифікатора, який вміщує перелік розділів і підрозділів. Розділи і підрозділи Класифікатора мають цифрові позначення – коди. Коди у відповідності до Класифікатора проставляються на полях тексту акта законодавства. Код за Класифікатором присвоюється акту в цілому, а також його розділам, статтям, частинам, пунктам. Коди проставляються проти окремих частин акта законодавства (статей, частин, пунктів)» [6].

Класифікатор галузей законодавства України було затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 2 червня 2004 р. № 43/5. Класифікатор розроблявся «з метою забезпечення виконання завдань з організації та ведення еталонної бази даних правової інформації, необхідної для формування правової політики, підвищення ефективності правового регулювання, реалізації програм законопроектних робіт, забезпечення правової реформи в Україні, вдосконалення обліку актів законодавства, а також забезпечення автоматизованого обміну правовою інформацією» [7]. Слід зазначити, що сам Класифікатор не оновлювався з дати свого затвердження, хоча з 2004 р. відбулось багато змін у чинному законодавстві України. Це свідчить про те, що наразі класифікація актів законодавства України, яку здійснюють органи Міністерства юстиції, навряд чи відповідає своїй основній меті – сприяти не тільки обліку, але й систематизації законодавства України, формами якої є інкорпорація, консолідація та кодифікація.

Висновки. Ознайомившись з процедурою класифікації актів законодавства в Україні, можна сформулювати висновок: класифікація актів законодавства України передує обліку законодавства. Адже спочатку треба визначитись з кодами акту відповідно до Класифікатора, а вже після цього – заповнювати картку обліку. У зв'язку з цим більш вірним було б вести мову про те, що акт законодавства передається до Міністерства юстиції для обліку, який є можливим тільки після завершення процесу віднесення його до тієї чи іншої групи у Класифікаторі галузей законодавства України. На користь цього висновку свідчить і форма Картки обліку акта законодавства України – перша графа Картки має містити код акту (згідно Класифікатора галузей законодавства України).

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в тому, щоб визначитись з тим, як здійснюють класифікацію актів законодавства та облік законодавства з метою його подальшої систематизації не тільки органи державного управління, але й інші органи публічної влади (наприклад, Конституційний Суд України, органи місцевого самоврядування, див. [8; 9]).

¹ Мається на увазі Класифікатор галузей законодавства України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Игнатъева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России / И.А. Игнатъева. – М.: Издательство МГУ, 2007. – 384 с.
2. Луценко Е.С. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Екатерина Сергеевна Луценко.– Белгород, 2013. – 182 с.
3. Луценко Е.С. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теория и история права и государства, история учений о праве и государстве / Е.С. Луценко.– Ростов-на-Дону, 2013. – 23 с.
4. Про затвердження Правил обліку нормативно-правових актів та матеріалів судової і нотаріальної практики в судах, органах та установах юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 3 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v39_5323-98
5. Правила обліку нормативно-правових актів та матеріалів судової і нотаріальної практики в судах, органах та установах юстиції України: затверджені Наказом Міністерства юстиції України від 3 липня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v39_5323-98
6. Положення про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України: затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 15 квітня 2004 р. № 31/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v31-5323-04>
7. Про затвердження Класифікатора галузей законодавства України: Наказ Міністерства юстиції України від 2 червня 2004 р. № 43/5 [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04
8. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122-126.
9. Мішина Н. В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н. В. Мішина // Публічне право. – 2015. – №3. – С. 67-72.