

*Петков С. В.**доктор юридичних наук, професор,
заступник директора департаменту,**начальник відділу з питань національної безпеки**Департаменту антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки
Міністерства юстиції України*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЧИННИХ КОДЕКСІВ

Анотація. У статті проаналізовано здійснені кроки щодо узгодження законодавства України зі світовими стандартами та наведено пропозиції стосовно подальшого реформування, що має відбуватись комплексно й скоординовано та не створювати додаткових колізій у правовій системі країни. З'ясовано кардинальні зміни, що відбуваються сьогодні в Україні в доктрині права, розуміння якого ґрунтується на об'єктивній природі та втілює принципи розумності, моральності й справедливості, підноситься цінність людини в державі, її свобода та гідність.

Ключові слова: міжнародні стандарти, державні органи, інкорпорація, консолідація, кодифікація, відповідальність.

Постановка проблеми. Адміністративне право є класичною галуззю публічного права. Проте норми цієї галузі тісно дотичні до інших галузей як публічного, так і приватного права. Французький професор Г. Бребан зауважив, що адміністративне право регулює організацію й функціонування державного апарату управління, його взаємовідносини з окремими громадянами, проте не регулює частини діяльності адміністративних структур, що забезпечуються нормами цивільного права, формування політики (це вважається прерогативою парламенту, уряду чи глави держави та підпадає під сферу конституційного права), судову діяльність із вирішенням спорів між громадянами (цивільно-процесуальне право) та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили злочини (кримінально-процесуальне право) [1, с. 25–26].

Пірамідална структура, на вершині якої перебуває конституційне право, більш низький рівень посідають адміністративне та кримінальне право, а далі – трудове, земельне, митне, господарське тощо, є міцною й непохитною. У такій системі складно знайти місце пересічному громадянину, який постійно перебуває під тиском влади й законів. Однак владна, ієрархічна, пірамідална структура також поступово заглиблюється в проблеми й не вирішені конфлікти.

Мета статті – проаналізувати проблеми систематизації як основи вдосконалення чинних кодексів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Не будемо зупинятись на детальній критиці низки сучасних концепцій, які постали на основі наукових пошуків, що не спираються на теоретичні надбання правової науки. Очевидно, не можуть вважатись нормальними патріархальні підходи до формування наукових шкіл, нищення опонентів за допомогою статусу та зв'язків. Також у публікаціях на сторінках наукових бюлетенів і в наказах Міністерства освіти і науки України неодноразово зверталась увага на низький рівень дисертаційних досліджень, плагіат та компіляцію в низці наукових праць, що насправді є неприпустимим.

За такими діями й протидіями відбуваються дві речі, які негативно впливають на розвиток науки. По-перше, нині розвивається низка псевдогуманістичних підходів до адміністративного права, триває дискусія щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, створюються цілі галузі права зі своїми підгалуззями, проте без власних методологічних підходів, механізмів тощо. По-друге, відбувається «затюкування» всіх новітніх наукових ідей і новел до законодавства, автори яких не мають належної «ваги» в «науковому світі».

Водночас в адміністративному законодавстві панує повна дисгармонія, низка норм просто суперечать елементарній логіці. Фактично такі норми «не працюють». Їх називають нікчемними. Однак вони й досі залишаються чинними. Навіть своєю присутністю вони заважають державі розвиватись. Проте, не розуміючи причин появи подібних норм у законодавстві, небезпечно їх скасовувати. У цьому контексті очищення законодавства від чужорідних нашарувань і застарілих підходів має базуватись на концептуальних доктринальних підходах до права. Мірилом та еталоном законотворчої діяльності повинна бути Конституція України як її основний закон.

Важливим етапом для аналізу законодавства є інкорпорація (лат. *incorporatio* – приспівання) – вид систематизації нормативних актів, який полягає у зведенні їх у збірники в певному порядку без зміни змісту нормативних актів. Критерієм систематизації у вигляді інкорпорації доцільно визначити сферу суспільних відносин.

Наразі необхідно вести мову про галузі законодавства, які розташовані в одній горизонтальній площині. Наголосимо на тому, що галузі законодавства – це умовне позначення певних частин правової системи країни. Закони повинні регулювати певні сфери суспільного життя, тому варто піднімати питання про злиття галузей права та галузей законодавства, сфер суспільного життя, які нині перебувають у постійній трансформації.

Ці галузі є великими вузлами та мають власні кодекси. Інститути, режими є сполученнями між галузями, які закріплюються законами. Так само законами мають бути закріплені питання діяльності тих чи інших державних установ та інституцій міністерств і відомств, проте в жодному разі не указами й постановами. Норми права (як цементуюча субстанція) пронизують усі складники цієї конструкції. Лише на такому міцному монолітному фундаменті права можна побудувати правову державу.

Наразі в Україні ціла низка нормативних актів, що були прийняті впродовж радянського періоду існування держави, досі є чинними. У багатьох випадках вони не відповідають реаліям сьогодення. Стандарти, ГОСТи, інструкції з експлуатації інколи відстають від науково-технічного прогресу на десятки років. Своєю кількістю й неузгодженістю вони розпорюшують увагу і контролюючих органів, і суспільства від рівня дотри-

мання й захисту прав і свобод людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень. У такій ситуації необхідна детальна ревізія існуючої нормативно-правової бази в усіх сферах суспільно-економічного життя.

Систематизація законодавства – це діяльність із впорядкування чинних нормативно-правових актів у єдину узгоджену систему з метою забезпечення ефективного правового регулювання. Існують такі види систематизації, як облік, кодифікація, інкорпорація та консолідація.

Систематизація спрямована на досягнення внутрішньої єдності юридичних норм, тобто на усунення колізій і прогалів, у результаті чого підвищується ефективність законодавства й упорядкування правового матеріалу, розміщення його за певними розділами та рубриками, тобто класифікація, що забезпечує зручність користування законодавчим масивом. Систематизація буває внутрішньою та зовнішньою. Мета внутрішньої систематизації – внутрішня обробка нормативних актів, що сприяє досягненню внутрішньої єдності норм права. Мета зовнішньої систематизації – зовнішня обробка нормативних актів, їх класифікація.

Систематизація здійснюється такими чотирма способами:

1) обліком – збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у відповідному контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін і доповнень, а також створення спеціальних систем їх нагромадження й пошуку (журнальний, картковий, електронний облік);

2) інкорпорацією – об'єднання групи чинних нормативно-правових актів в одному збірнику за певним критерієм (хронологічним, тематичним тощо) без зміни їх змісту;

3) консолідацією – вид систематизації, у процесі якого декілька актів об'єднуються в новому документі. У процесі консолідації правотворчим органом створюється новий нормативно-правовий акт, який повністю замінює попередні; усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються в ньому без змін, хоча, як правило, здійснюється їх редакційна правка (усуваються суперечності, повтори тощо). У країнах романо-германської правової системи консолідація виконує лише допоміжну роль (усуває множинність нормативно-правових актів, їх надзвичайну роздрібненість, дублювання). Проте вона активно використовується в країнах загального права;

4) кодифікацією – змістовне перероблення, узгодження та об'єднання певної групи юридичних норм, пов'язаних спільним предметом правового регулювання, у єдиному нормативному акті.

Інкорпорація має на меті підготувати чинне законодавство до кодифікації та побудови логічно структурованої системи законодавства, удосконалити комунікативні кодекси, включити прийняті закони до вже існуючих кодифікованих актів, а також кодифікувати закони, що регулюють одну суспільно-економічну сферу, внести зміни, правки й доповнення до кодексів.

Інкорпорація класифікується за такими критеріями:

– за юридичною значимістю: офіційна інкорпорація (тобто впорядкування нормативно-правових актів шляхом видання правотворчими або уповноваженими їхнім рішенням компетентними органами збірників чинних нормативно-правових актів (наприклад, публікація законів у «Відомостях Верховної Ради України», внесення змін і доповнень)) та неофіційна інкорпорація (підготовка й видання збірників чинних нормативно-правових актів неправотворчими органами держави або іншими організаціями чи особами);

– за обсягом: загальна (генеральна), галузева, міжгалузева, спеціальна (за окремими інститутами однієї галузі права);

– за критерієм об'єднання нормативно-правових актів: предметна (тобто за предметом регулювання), хронологічна (за часом видання нормативно-правових актів), суб'єктна (залежно від органу, який видав акти).

Наразі необхідно вести мову про галузі законодавства, які розташовані в одній горизонтальній площині. Наголосимо на тому, що галузі законодавства – це умовне позначення певних частин правової системи країни. Закони повинні регулювати чітко визначені сфери суспільного життя, тому необхідно піднімати питання про злиття галузей права та галузей законодавства, сфер суспільного життя, які сьогодні перебувають у постійній трансформації. Ці галузі є великими вузлами та мають власні кодекси. Інститути, підінститути є сполученнями між галузями, які закріплюються законами. Норми права (як цементуюча субстанція) пронизують усі складники цієї конструкції. Лише на такому міцному монолітному фундаменті права можна побудувати правову державу.

Низка нормативних актів, що були прийняті впродовж існування держави та досі є чинними, своєю кількістю розпорошують увагу і контролюючих органів, і суспільства, що знижує рівень дотримання й захисту прав і свобод людини у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Найбільш показовим прикладом інкорпорації можуть слугувати збірники нормативно-правових актів, які регулюють трудові відносини [2]. Тим більше, що з трудовим правом адміністративне право тісно пов'язане загальними питаннями в галузі регулювання службових відносин. Ті з них, які не підпадають під дію Кодексу законів про працю України та колективних договорів, регулюються нормами адміністративного права (умови вступу на службу, порядок її проходження, правила зберігання службових документів, присвоєння спеціальних персональних звань, рангів і чинів та інші моменти, що являють собою організаційну діяльність держави в галузі службових відносин) [3, с. 38]. Зв'язок трудового права з адміністративним правом виявляється також у підготовці кадрів. Уся система підготовки робочих кадрів і спеціалістів, за винятком підготовки робітників та перепідготовки спеціалістів безпосередньо в виробництві, коли може укладатись учнівський договір як різновид трудового договору, є предметом регулювання адміністративного права.

Підкреслимо, що законодавство у сфері праці державних службовців, посадових осіб органів державної влади, правоохоронних органів тощо потребує вдосконалення. Головне завдання полягає у визначенні статусу працівників і службовців саме як учасників того чи іншого виду трудового процесу (наприклад, регламентація права на винагороду за працю, на відпочинок, на соціальне страхування). Водночас спостерігається певне переплетення норм трудового та адміністративного права. Наприклад, трудове право регулює все те, що пов'язано безпосередньо з роботою громадянина. Однак оформлення на роботу, повноваження адміністрації у сфері проходження служби працівниками державних органів, тобто все те, що є проявом управлінських функцій, регламентується нормами адміністративного права.

Трудове законодавство регулює ту частину відносин, які забезпечують реалізацію й охорону трудових прав та інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин. На державних службовців поширюється спеціальна дисциплінарна відповідальність. З іншого боку, до сфери трудового права входять

організаційно-правові відносини, оскільки в регулюванні процесу праці діють відносини влади й підкорення, подібні до адміністративно-правового регулювання. Законодавством встановлено відповідальність за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці, за ухилення від участі в переговорах щодо укладення, зміни чи доповнення колективного договору, згоди [4]. Серед видів стягнень є виправні роботи, що відбуваються за місцем постійної роботи особи, яка вчинила правопорушення [5].

Таке теоретичне нагромадження вже призвело до ускладнення законодавства, яке потребує кардинальних змін. Отже, варто повернутись до сутності тих чи інших суспільних відносин, регульованих правом. І якщо ми говоримо про те, що проходження служби – це вид праці, то й безпосередньо питання прийняття на службу, атестації, звільнення, пенсійного забезпечення мають розглядатись у межах трудового права як особливі аспекти правовідносин у сфері праці.

Власне, у цьому напрямі йдуть науковці та практики, створюючи підбірки законодавства про працю, яке наглядно демонструє сучасний стан галузі та є зручним у використанні в правозастосовній практиці. Серед таких можна назвати виданий у видавництві «Центр навчальної літератури» збірник з елементами інкорпорації «Трудові відносини. Законодавство, міжнародні конвенції, судова практика, методичні рекомендації, роз'яснення», автором якого є Л.С. Григоренко [6]. У ньому зібрані міжнародні та національні нормативно-правові акти у сфері трудових відносин, що дає змогу визначити ступінь відповідності українського законодавства міжнародним стандартам, виявити можливі колізії й пробіли в чинному законодавстві. Вбачається, що в подальшому, під час проведення кодифікації законодавства у сфері трудових відносин, такі збірники зіграють системоутворюючу роль, стануть основою, на якій будуватиметься оновлене законодавство.

Висновки. Таким чином, у статті проаналізовано здійснені кроки щодо узгодження законодавства України зі світовими стандартами та наведено пропозиції стосовно подальшого реформування, що має відбуватись комплексно й скоординовано та не створювати додаткових колізій у правовій системі країни.

Література:

1. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР. – Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
3. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть). – К.: Вища школа, 1975. – 232 с.
4. Жарков Г.М. Трудове право України: підручник. – К.: Ленвіт, 2007. – 428 с.
5. Трудове право: підручник / за ред. В.В. Жернакова. – Х.: Право, 2012. – 496 с.
6. Григоренко Л.С. Трудові відносини. Законодавство, міжнародні конвенції, судова практика, методичні рекомендації, роз'яснення: практичний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2016. – 344 с.

Петков С. В. Систематизация как основа совершенствования действующих кодексов

Анотация. В статье проанализированы сделанные шаги по согласованию законодательства Украины с мировыми стандартами и приведены предложения по дальнейшему реформированию, что должно происходить комплексно и скоординированно и не создавать дополнительных коллизий в правовой системе страны. Выявлены кардинальные изменения, происходящие сегодня в Украине в доктрине права, понимание которого основывается на объективной природе и воплощает принципы разумности, нравственности и справедливости, возвышается ценность человека в государстве, его свобода и достоинство.

Ключевые слова: международные стандарты, государственные органы, инкорпорация, консолидация, кодификация, ответственность.

Pietkov S. Systematization as the basis for improving existing codes

Summary. The article analyzes the steps taken to harmonize Ukraine's legislation with world standards and provides suggestions for further reform, which should take place in a complex and coordinated way and avoid creating additional conflicts in the legal system of the country. The cardinal changes that are taking place today in Ukraine in the doctrine of law, understanding of which is based on objective nature and embodies the principles of reasonableness, morality and justice, elevates the value of man in the state, his freedom and dignity.

Key words: international standards, state bodies, incorporation, consolidation, codification, responsibility.