

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

УДК 340.136

БЕЗУСА Ю.О.

**ДО ПИТАННЯ ЩОДО ПРИНЦИПІВ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ  
ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

У статті проведено аналіз наукових публікацій вітчизняних та закордонних дослідників, які присвячені принципам систематизації нормативно-правових актів. Наведено бачення авторів, що досліджували питання принципів упорядкування законодавства.

Звернуто увагу на визначення такої юридичної категорії, як принципи права. Здійснено аналіз низки робіт, присвячених принципам правотворчості. На основі цього проведено поділ принципів правотворчості на загальні та спеціальні, а також надано їх загальну характеристику.

Далі у статті акцентується увага на наукових доробках, що присвячені принципам систематизації нормативно-правових актів, що визначаються у теорії держави та права.

Розглянуто підходи дослідників до переліку принципів стосовно такого виду систематизації законодавства, як кодифікація. Зазначено, що принципи кодифікації поділяються на загальні та спеціальні, здійснено їх характеристику.

Зосереджено увагу на основних принципах правотворчої діяльності органів державної виконавчої влади, перелічено ці принципи. Звернуто увагу на принципи, що застосовуються під час упорядкування нормативно-правових актів, наведено перелік цих принципів, а також здійснено їх загальну характеристику.

Характеризуючи стан наукової розробки проблеми, автором констатується, що під час систематизації підзаконних нормативно-правових актів застосовуються принципи, притаманні систематизації законодавства і процесу правотворчості. Висловлюється власне ставлення автора до принципів діяльності органів державної виконавчої влади у сфері правотворчості. Також наводиться авторське бачення переліку принципів систематизації нормативно-правових актів, які мають бути закріплені у Законі «Про нормативно-правові акти».

**Ключові слова:** *принципи права, принципи правотворчості, принципи систематизації нормативно-правових актів, нормативно-правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт, систематизація підзаконних нормативно-правових актів, принципи систематизації підзаконних нормативно-правових актів.*

В статье проведен анализ научных публикаций отечественных и зарубежных исследователей, которые посвящены принципам систематизации нормативно-правовых актов. Предоставлены видения авторов, исследовавших вопрос принципов упорядочения законодательства.

Обращено внимание на определение такой юридической категории, как принципы права. Осуществлен анализ ряда работ, посвященных принципам правотворчества. На основе этого проведено разделение принципов правотворчества на общие и специальные, а также осуществлена их общая характеристика.

Далее в статье акцентируется внимание на научных исследованиях, посвященных принципам систематизации нормативно-правовых актов, присущих теории государства и права.

Рассмотрены подходы исследователей к перечню принципов относительно такого вида систематизации законодательства, как кодификация. Отмечено, что принципы кодификации делятся на общие и специальные, осуществлена их характеристика.

Сосредоточено внимание на основных принципах правотворческой деятельности органов государственной исполнительной власти, перечислены эти принципы. Обращается внимание на принципы, применяемые при составлении нормативно-правовых актов, приведен перечень этих принципов, а также осуществлена их общая характеристика.

Характеризуя состояние научных исследований проблемы, автор констатирует, что во время систематизации подзаконных нормативно-правовых актов применяются принципы, присущие систематизации законодательства и процессу правотворчества. Высказывается собственное отношение автора к принципам деятельности органов государственной исполнительной власти в сфере правотворчества. Также приводится авторское видение перечня принципов систематизации нормативно-правовых актов, которые должны быть закреплены в Законе «О нормативно-правовых актах».

**Ключевые слова:** *принципы права, принципы правотворчества, принципы систематизации нормативно-правовых актов, нормативно-правовой акт, подзаконный нормативно-правовой акт, систематизация подзаконных нормативно-правовых актов, принципы систематизации подзаконных нормативно-правовых актов.*

The article deals with the analysis of scientific publications of domestic and foreign researchers, which is devoted to the principles of systematization of legal acts. The author's views on the principles of lawmaking, on the principles of streamlining legislation are presented.

The article focuses on the definition of such a legal category as the principles of law. The analysis of a number of works devoted to the principles of law-making is carried out. On the basis of this, the division of the principles of law-making into general and special ones was conducted, as well as their general characterization.

Further, the article focuses on scientific developments that are devoted to the principles of systematization of normative legal acts, which are defined in the theory of state and law.

The approaches of researchers to the list of principles concerning such kind of systematization of legislation as codification are considered. It is noted that the principles of codification are divided into general and special, their characteristics are fulfilled.

The attention is focused on the basic principles of law-making activity of state executive authorities, these principles are listed. The attention is drawn to the principles used in the regulation of normative legal acts, the list of these principles is given, as well as their general characteristics.

Describing the state of the scientific development of the problem, the author states that during the systematization of subordinate normative legal acts, the principles inherent in the systematization of legislation and the process of law-making. The author expresses his own attitude to the principles of the activity of state executive authorities in the field of law-making. Also, the author's vision of the list of principles of systematization of normative legal acts, which must be enshrined in the Law "On Legal Acts".

**Key words:** *principles of law, principles of law-making, principles of systematization of normative legal acts, normative-legal act, by-laws of normative-legal acts, systematization of sub-legal normative-legal acts, principles of systematization of by-law normative-legal acts.*

**Постановка проблеми.** У юридичній літературі завжди звертається увага на те, що будь-яка юридична діяльність спирається на принципи права, які є основоположними засадами, котрі визначають характер та зміст юридичної діяльності. У вітчизняному правознавстві всебічно опановано питання принципів права в нормотворчості, водночас специфіка принципів упорядкування підзаконних нормативно-правових актів не показана повною мірою. З огляду на те, що підзаконні нормативно-правові акти становлять лівову частину законодавства України всебічне опанування питання принципів систематизації підзаконних нор-

мативно-правових актів, визначення їхньої особливості є актуальним науково-практичним завданням.

З огляду на те, що в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який регламентує питання правотворчості, а отже, її принципів, науково-теоретичне опанування питання принципів систематизації підзаконних нормативно-правових актів сприятиме чіткому визначенню всієї системи принципів правотворчості, що врешті-решт сприятиме покращенню як процесу створення нормативно-правових актів, так і процесу їх подальшого упорядкування та систематизації.

**Метою статті** є характеристика принципів систематизації законодавства, насамперед підзаконних нормативно-правових актів.

**Стан наукової розробки проблеми.** В юридичній науці питання принципів права опанували П.М. Рабінович, М.Н. Марченко, М.І. Байтін, С.П. Погребняк, Л.А. Луць, А.М. Колодій, О.М. Солоненко.

Система принципів правотворчості розкрита в працях О.Р. Дашковської, О.В. Шаган, В.І. Риндюк, О.Л. Дзюбенко.

Науковою розвідкою питань систематизації підзаконних нормативно-правових актів у вітчизняній юриспруденції займалися Є.А. Гетьман, Н.М. Охріменко.

Водночас питання, які окреслено вище, вказують на те, що проблематика принципів систематизації підзаконних нормативно-правових актів і її науково-практичне значення не є вичерпаною.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи систематизації підзаконних нормативно-правових актів базуються на принципах права, основоположних принципах права, а також на принципах правотворчості. Принципи правотворчості диференціюються залежно від виду правотворчості. Враховуючи, що законотворчість за своєю юридичною природою неоднорідна, є принципи законотворчості та принципи правотворчості, з огляду на те, що систематизація законодавства є частиною правотворчості, безсумнівно, принципи систематизації підзаконних нормативно-правових актів відрізняються дещо від принципів систематизації законів.

Для повного розуміння принципів систематизації підзаконних нормативно-правових актів, на нашу думку, слід надати визначення такому юридичному явищу, як принципи права. У юридичній літературі цій категорії надається значна кількість визначень. Погоджуючись з думкою П.М. Рабіновича, О.В. Грищука, ми можемо визначити принципи права: як керівні засади (ідеї), зумовлені об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства, які визначають зміст та спрямованість правового регулювання [1, с. 18]. Таким чином, з'ясувавши сутність принципів права, можемо перейти до дослідження принципів правотворчості та їх переліку.

О.І. Чаплик зазначає, що до принципів правотворчості можна віднести загальні принципи правотворчості, які будуть основними, керуючими ідеями, положеннями під час здійснення правотворчої діяльності. До таких принципів можна віднести, зокрема: 1) принцип демократизму, що означає врахування у нормативно-правовій базі держави волі та інтересів народу. Цей принцип виокремлюється у зв'язку з тим, що правотворчість – це діяльність, яка спрямована на створення ефективних правових норм національного права, які б відповідали природній сутності людини та не порушували її права та свободи, природні закони суспільства; 2) принцип гласності полягає в тому, що процес створення того чи іншого нормативного акта має здійснюватися за активною участю широкого кола населення, різноманітних об'єднань; 3) принцип законності. Його зміст торкається таких сутнісних особливостей процесу підготовки, формування, прийняття й опублікування нормативного документа, який має здійснюватися виключно в межах, передбачених законодавством та тими суб'єктами, на які відповідно до законодавства покладено відповідні обов'язки; 4) принцип наукової обґрунтованості. Передбачає необхідність забезпечення здійснення правотворчої діяльності професіоналами і спеціалістами, які володіють спеціальними професійними знаннями в сфері правотворчої діяльності; 5) принцип оперативності. Для ефективного, своєчасного регулювання суспільних відносин, які стрімко розвиваються, постає необхідність своєчасного, швидкого реагування на зміни в суспільстві, державі та за її межами.

Окрім загальних принципів правотворчості, доречним є виокремлення спеціальних принципів, які деталізують та уточнюють принципи загальні.

До спеціальних принципів національної правотворчості можна віднести такі: 1) принцип досконалості та лаконічності викладу нормативно-правових актів. Зрозуміле, просте та доступне формулювання норм права і точне їх викладення в нормативно-правовому акті сприяє кращому й ефективному розумінню їх призначення, сутності та правового спрямування тими суб'єктами суспільства, для потреб яких розробляється, формується той чи інший нормативно-правовий

акт; 2) принцип відповідності потребам суспільства забезпечує врахування основних закономірностей політичного і соціально-економічного стану на момент прийняття нормативного акта під час здійснення правотворчості; 3) принцип результативності. Суть цього принципу має чітко відображати мету та результат правотворчого процесу; 4) принцип відповідальності, який тісно переплітається із принципом результативності, відповідності потребам суспільства. Положення цього принципу мають забезпечувати інформування суб'єктів про автора закону, який створюється відповідно до вимог тих чи інших суб'єктів, на захист прав яких чи реалізацію інтересів яких спрямована дія нормативного акта.

Отже, спеціальні принципи правотворчості більш чітко та детально конкретизують цю діяльність та надають змогу в деталях відобразити сутність, призначення та цінність правотворчості, на засадах яких цей процес має здійснюватися, аби досягнути того бажаного результату [2, с. 89–92].

О.М. Чашин стверджує: «до основних принципів правотворчості традиційно відносять законність, демократизм, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, науковість, професійність і системність» [3, с. 14]. Також автором виокремлено спеціальні принципи кодифікаційної діяльності, до яких варто віднести: антиконсерватизм, панккодифікаційність законодавства, уніфікацію, стійку політичну підтримку та стабільність [3, с. 14–15; 4, с. 52]. Отже, у юридичній науці дослідники чітко визначають принципи правотворчості і поділяють їх на основні та спеціальні. Водночас варто пам'ятати про такий вид правотворчості, як систематизація.

У загальній теорії держави і права вказується, що систематизація нормативно-правових актів здійснюється на підставі певної системи принципів – обов'язкових вимог до цього виду юридичної діяльності. До головних принципів систематизації відносять її повноту, доцільність, оперативність, безперервність, професіоналізм здійснення та ін. Їх реалізація дає змогу суб'єктам систематизації досягти її мети – приведення нормативно-правових актів у впорядковану систему [5, с. 314].

А.С. Піголкін до основних принципів організації обліку законодавства відносить: 1) повноту інформаційного масиву, що забезпечує фіксацію та надання всього обсягу довідкової інформації, відсутність прогалин в інформаційному масиві; 2) достовірність інформації, яка заснована на використанні офіційних джерел оприлюднення нормативних актів, а також на своєчасній фіксації внесених змін; 3) зручність користування, що є необхідним для оперативного та якісного пошуку певних відомостей про право [6; 7, с. 127].

Є.А. Гетьман стосовно такого виду систематизації законодавства, як кодифікація, зазначає, що, будучи одним з різновидів правотворчості, здійснюється на загальних і спеціальних принципах.

До загальних принципів слід відносити такі: верховенство права, яке передбачає, що під час проведення кодифікації законодавства Верховна Рада України, а також інші суб'єкти мають спрямовувати свою діяльність на максимальну відповідність нового кодифікаційного акта нормам Конституції; законність, яка означає, що під час здійснення кодифікації законодавства Верховна Рада України не має виходити за межі наданих їй повноважень. Крім цього, діяльність парламенту має відповідати Основному Закону України та іншим чинним нормативно-правовим актам; демократизм, що являє собою можливість винесення проекту кодифікаційного акта на референдум, тобто на всенародне обговорення; гуманізм, який передбачає, що кодифікація має бути спрямована на забезпечення й захист прав людини і громадянина; науковість, тобто можливість залучення до кодифікаційних робіт представників різних галузей наук; професіоналізм, що включає залучення до кодифікації законодавства не лише науковців, а й фахівців у тих чи інших сферах життя; об'єктивність, за якої кодифікацію належить здійснювати з урахуванням соціально-економічних умов і закономірностей розвитку суспільства й держави; гармонізація національного законодавства з міжнародно-правовими нормами, передусім, адаптація до законодавства Європейського Союзу.

До спеціальних принципів слід віднести: техніко-юридичну досконалість кодифікаційних актів, тобто необхідність під час створення кодифікаційного акта дотримуватися всіх правил, засобів, способів і прийомів, розроблених юридичною технікою; повноту, що полягає в необхідності під час проведення кодифікації включити всі нормативні акти, які потребують систематизації, в єдиний кодифікаційний акт; цільове спрямування, зміст якого зводиться до того, що кодифікація має охоплювати не випадковий набір нормативних приписів, а об'єднаний єдиним предметом правового регулювання регулятивний комплекс; системну погодженість, що полягає в узгодженості кодифікаційного акта міжнародним договором, а також нормативно-правовим актам, які були прийняті раніше [8, с. 9–10].

Д.С. Вергелес до принципів кодифікації законодавства відносить принципи конституційності і законності, об'єктивності, системності, наступності та оновлення, демократизму науковості, планування [7, с. 128–129].

М.О. Качинська зазначає, що «до основних принципів здійснення систематизації законодавства про органи охорони правопорядку слід зарахувати: принцип законності, принцип забезпечення і захисту прав та законних інтересів людини і громадянина, принцип демократизму, принцип об'єктивності, принцип науковості та принцип плановості» [9, с. 53].

В.М. Косович визначає такі принципи кодифікації: відповідність цілей та характеру кодифікації рівню соціально-економічного розвитку суспільства; наукова обґрунтованість; визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина у правовому регулюванні управлінської діяльності; гармонізація національних норм із загальновизнаними міжнародно-правовими нормами; повнота, всебічність, комплексність, безперервність і поетапність кодифікації [10, с. 42].

Зазначені вище принципи повною мірою стосуються саме систематизації законодавства. Стосовно ж підзаконних нормативно-правових актів, то можемо приділити увагу принципам правотворчої діяльності уповноважених на це органів. Зокрема, слід зазначити, що Р.С. Харчук до основних принципів правотворчої діяльності органів державної виконавчої влади відносить: 1) принцип законності, зважаючи на який правотворча діяльність має відбуватися в межах повноважень суб'єкта нормотворення; 2) принцип верховенства права, який характеризується низкою ідей, що мають принципове значення або виступають як умови його реалізації: пріоритет прав людини, відповідність правової норми праву, правова визначеність та обмеження державної влади нормами права; 3) принцип демократизму, який виражається в тому, що сутністю правотворчості є вираження волі народу, його участь у розробці та прийнятті нормативно-правових актів; 4) принцип системності, яким передбачається комплексне нормативне рішення складних питань суспільно-політичного життя, насамперед шляхом одночасної розробки та прийняття низки нормативних актів прямої дії, спрямованих на досягнення основної мети; 5) принцип науковості, який виражається в ефективному використанні юридичних та інших наук [11, с. 193].

Водночас С.А. Гетьман зауважує, що слід обов'язково звернути увагу на те, що вдосконалення функцій упорядкування підзаконних нормативно-правових актів має відбуватися на принципах науковості та професіоналізму. Так, у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади принцип науковості має реалізовуватися лише разом із принципом використання під час розробки нормативно-правових актів практичного досвіду у галузі, в якій розробляється документ (у разі розробки локальних документів – з урахуванням особливостей регіонального розвитку і становища). Лише таким чином законодавство загалом і підзаконні нормативно-правові акти органів виконавчої влади зокрема не будуть носити формальний, «відірваний від реального життя» характер. Цей принцип має визначатися як принцип співвідношення наукового і практичного підходів під час створення нормативно-правових актів органів виконавчої влади та реалізується він шляхом вчинення таких дій: 1) вивчення й аналіз потреб, інтересів суспільства, які вимагають нормативного регулювання; 2) залучення до нормотворчої діяльності експертів, учених, інших спеціалістів-теоретиків і практиків галузі, в якій розробляється нормативно-правовий акт; 3) застосування позитивного міжнародного і вітчизняного досвіду органів виконавчої влади зі створення нормативно-правових актів.

Принцип професіоналізму, своєю чергою, реалізується за допомогою принципу техніко-юридичної досконалості, який полягає у широкому використанні «вироблених юридичною наукою та випробуваних практикою правил і способів підготовки й оформлення нормативних положень, дотримання правил нормопроектувальної техніки», тобто створення нормативно-правових актів здійснюється з «урахуванням правил, способів, прийомів юридичної техніки, які є обов'язковими» для уповноважених на здійснення нормотворчої діяльності органів [12, с. 58].

#### **Висновки.**

1. Під час систематизації підзаконних нормативно-правових актів застосовуються принципи, що притаманні систематизації законодавства і процесу правотворчості. Таким чином, процесу здійснення систематизації підзаконних нормативно-правових актів не притаманні власні принципи.

2. Правотворчій діяльності органів державної виконавчої влади притаманні принципи органів, які здійснюють процес правотворчості у державі.

3. У вітчизняному законодавстві, а саме у Законі «Про нормативно-правові акти», мають бути нормативно закріплені такі принципи систематизації нормативно-правових актів: законність, демократизм, гласність, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, науковість, професійність і системність, оперативність, результативність, відповідальність.

**Список використаних джерел:**

1. Гришук О. Принципи права: філософсько-правовий вимір. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Вип. 61. С. 16–23.
2. Чаплук О.І. Загальні та спеціальні принципи національної правотворчості: поняття, значення та види. Часопис Київського університету права. 2010. № 1. С. 87–93.
3. Чашин А.Н. Кодифікація в сфері російського законодавства: теорія, історія і перспективи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2013. 21 с.
4. Сарibaєва Г. Техніка систематизації законодавства: постановка проблеми. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2017. № 5(27). С. 50–52.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
6. Пиголкін А.С. Теорія держави і права: учебник. М.: Городец, 2003. 544 с.
7. Вергелес Д.Є. Основоположні принципи кодифікації законодавства. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 127–130.
8. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2010. 20 с.
9. Качинська М.О. Принципи систематизації законодавства про органи охорони правопорядку. Право і безпека. 2014. № 4 (55). С. 51–54.
10. Косович В.М. Кодифікаційна техніка як засіб удосконалення нормативно-правових актів України. Науково-інформаційний вісник. Право. 2013. № 8. С. 40–50.
11. Харчук Р.С. Основні принципи правотворчої діяльності виконавчих органів влади в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 2. Том 3. С. 190–193.
12. Гетьман Є.А. Функція упорядкування підзаконних нормативно-правових актів у нормотворчому процесі органів виконавчої влади України. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Вип. 2. Том. 3. С. 56–59.