

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.1

### ДО ПИТАННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Наталія КОШЛЬ,

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

#### SUMMARY

The author finds that the experience of consolidation of the US law can be applied in Ukraine while providing consolidation of constitutional law. The direct reception is hardly possible. But the mediated reception seems to be highly possible. It can occur in areas such as avoiding publishing of the paper versions of the legal acts and in the introduction of mandatory consolidation of municipal regulations and then placing them in the Internet. Also it looks promising to formulate proposals for the structure parts of the big normative acts (title – subtitle – chapter etc.).

**Key words:** constitutional law systematization, constitutional law consolidation, classification, codification, consolidation.

#### АНОТАЦІЯ

Автором виявлено, що деякі напрацювання у сфері консолідації законодавства США можуть бути застосовані в Україні при консолідації конституційного законодавства. Пряма рецепція навряд чи є можливою. Але перспективною вбачається рецепція опосередкована. Вона може відбуватись за такими напрямками, як відмова від паперових офіційних публікацій значних за обсягом нормативних актів та впровадження обов'язкової консолідації органами місцевого самоврядування власних нормативних актів із подальшим розміщенням їх у Глобальній мережі Інтернет. Також перспективним є сформулювати пропозиції щодо закріплення на державному рівні структури значних за обсягом нормативних актів з тим, щоб їх архітектоніка була однаковою (розділ – підрозділ – глава тощо).

**Ключові слова:** систематизація конституційного законодавства, консолідація конституційного законодавства, систематизація, кодифікація, консолідація.

**Постановка проблеми.** Після Революції Гідності підвищується увага до демократизації законодавства України, і це особливо стосується конституційного законодавства. Важлива роль галузі конституційного права у розвитку інших галузей права зумовлює пильну увагу до усіх конституційно-правових норм. На нашу думку, з метою спрощення доступу до конституційного законодавства, що надасть можливість більш ефективного його застосування, необхідно активізувати роботи з його систематизації.

**Актуальність теми.** Питання консолідації законодавства з точки зору теорії права на дисертаційному рівні в Україні аналізував С.Г. Меленко. Проблеми систематизації конституційного законодавства в Україні розглядали такі автори, як О.Ф. Фрицький, Н.М. Оніщенко, Н.М. Макосій, В.Л. Федоренко та інші. Однак після Революції Гідності майже не публікувалося нових напрацювань у цій сфері, у тому числі таких, у яких аналізувався би позитивний зарубіжний досвід. Тому ця стаття є нагальною та актуальною.

**Мета статті** – проаналізувати досвід консолідації законодавства у США та сформулювати пропозиції щодо доцільності його застосування в Україні, особливо у частині консолідації конституційного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасній теорії права систематизація законодавства розглядається у тріаді таких видів: інкорпорація, консолідація і кодифікація. Традиційно інкорпорація є найпоширенішим видом систематизації, тому що вона здебільшого виступає як неофіційний вид систематизації.

Що ж до офіційних видів систематизації, то популярність консолідації та кодифікації залежить від країни. Як правило, логіка є такою: якщо держава належить до англо-американської родини, то перевага скоріше надається

консолідації. Якщо держава належить до романо-германської країни, то перевага скоріше надається кодифікації. Це загальне правило діє і щодо систематизації конституційного законодавства.

Наприклад, у США всі нормативні акти одразу після їхнього видання включаються до «Кодексу законів США» (*Code of Laws of the United States of America, Code of Laws of the United States, United States Code, U.S. Code, U.S.C.*). Незважаючи на назву підсумкового документу – «кодекс», сам процес його утворення є проявом не кодифікації, а консолідації.

У США поняття «законодавство», коли йдеться про його систематизацію, застосовується у розумінні сукупності усіх законів (актів) Конгресу США (*Act of Congress*), як загальнообов'язкових, публічного характеру (*Public Law*), так і спрямованих на регламентацію правовідносин між тими чи іншими групами суб'єктів права, тобто законів приватного характеру (*Private Law*). Крім того, до «законодавства» входять резолюції Конгресу США (*concurrent resolution*). Резолюції Конгресу США – це підзаконні акти парламенту США.

Весь масив законодавства США (фактично, актів Конгресу США) отримав широко розповсюджену назву – «статуту у цілому» (*The United States Statutes at Large, the Statutes at Large*). Менш вірним з лінгвістичної точки зору, менш коректним з точки зору буквального перекладу, але більш зрозумілим для юристів є переклад «законодавство у широкому розумінні». Принаймні в українській юридичній літературі поняття «законодавство» застосовується у вузькому та у широкому розумінні. Вчені поки що досягли єдності тільки стосовно вузького розуміння цього поняття – це тільки закони України. Що ж до широкого розуміння, то прихиль-

ники такого підходу до визначення законодавства не мають одноманітної думки щодо переліку актів, які включаються до його змісту. Але завжди мова йде і про закони, і про підзаконні акти (тобто не викликає суперечок те, що поняття «законодавство» у широкому значенні повністю включає у себе поняття «законодавство» у вузькому значенні).

Цікаво, що офіційну публікацію усіх актів Конгресу США державні органи здійснюють самостійно з 1874 р. До цього часу у період з 1845 по 1874 р. відповідні повноваження було делеговано суб'єкту приватного права, а саме приватній компанії *Little, Brown and Company*. Редакторами усіх томів, опублікованих цією компанією, виступили її співробітники: Richard Peters (Том 1–8), George Minot (Том 9–11), George P. Sanger (Том 11–17) [1].

Зрозуміло, що «статuti у цілому» (*The United States Statutes at Large, the Statutes at Large*) є доволі незручними для використання, тому що являють собою масив правових норм, систематизованих лише за датою їхнього прийняття. Тому з метою спрощення застосування було прийнято рішення про необхідність їхньої систематизації за більш зручною для використання ознакою. У якості такої ознаки була обрана предметна ознака.

Також кількість нормативних актів, що приймаються Конгресом США, є дуже значною, у зв'язку з цим було прийнято утилітарне рішення, а саме: консолідувати лише закони, що мають публічний характер (*Public Law*). Саме вони й складають у сукупності Кодекс законів США. Що ж до законів приватного характеру, то вони не консолідуються взагалі. Так само не консолідується й підзаконні акти Конгресу США.

Тут слід звернути увагу на декілька важливих фактів.

По-перше, йде постійне формування цього Кодексу – як вже зазначалося, він поповнюється безперервно.

По-друге, Кодекс є проявом узагальнення усього масиву законів США, без поділу на окремі галузі. Натомість закони поділяються за тематикою. З точки зору досвіду країн романо-германської правової родини, більш важливим є саме галузевий поділ. Принаймні в Україні більшість кодексів побудовано саме на ньому.

Кодекс Законів США включає 52 підрозділи. Слід зазначити, що кількість цих підрозділів не є постійним числом – вона поступово збільшується.

По-третє, до Кодексу законів США ніколи не вносяться зміни та доповнення у цілому, як до нормативного акту. У разі необхідності внесення змін та доповнень до окремого Закону США, який вважається частиною Кодексу, поправки вносяться саме до цього Закону. І тільки тому, що конкретний Закон вважається частиною Кодексу, поправки попадають до Кодексу (тобто вони вносяться до Кодексу не напряму, а опосередковано).

По-четверте, Кодекс офіційно публікується не однократно (як це знов-таки відбувається у країнах романо-германської правової родини), а систематично. Так, офіційне видання Кодексу здійснюється раз на шість років. За підготовку Кодексу Законів США до друку відповідає такий орган, як Рада перегляду законів Палати представників – нижньої палати Конгресу США (*Office of the Law Revision Counsel of the House of Representatives*). На Раду перегляду законів покладена і щорічна публікація змін та доповнень до Кодексу законів США. До речі, на Раду також покладено вирішення питань щодо допущення винятків при формуванні Кодексу – такими винятками може бути включення до Кодексу підзаконного акту або закону приватного характеру. Проте винятки є доволі поодинокими.

По-п'яте, цікавим є суб'єкт консолідації. Йдеться про систематизацію законів США, які у цій державі приймаються виключно Конгресом США. Тому у випадку кодифікації цілком логічно, щоб вона проводилась таким суб'єктом, як

Конгрес США. Адже при кодифікації діє правило, відповідно до якого її здійснює той самий суб'єкт, який приймає акти відповідного рівня.

Повертаючись до Кодексу Законів США, зазначимо, що його логічна побудова відповідно до предмету правового регулювання зумовлює той факт, що закони комплексного характеру, міжгалузеві або просто значні за обсягом закони часто включаються не до однієї, а до кількох рубрик Кодексу.

З рубриками Кодексу та з їхнім змістом можна ознайомитись на офіційному сайті Ради за адресою <http://uscode.house.gov/>. Там розміщується найновіший результат консолідації актів, включених до Кодексу.

З точки зору аналізу проблематики систематизації конституційного законодавства України становлять інтерес два питання.

Перше – наскільки структурована кожна рубрика Кодексу, адже нормативний акт є дуже значним за обсягом. Відповідна інформація наведена нижче у таблиці, усього передбачено 14 класифікаційних груп. Оскільки в Україні жодний нормативний акт, у тому числі кодекси, не має такої ускладненої структури, то перекладу деяких класифікаційних груп, з точки зору їх застосування у нашій країні, взагалі не існує. Принаймні у джерелах права не використовується настільки складна архітектура. Це привертає увагу до того факту, що на державному рівні слід структурувати кодифіковані нормативні акти з тим, щоб їх архітектура була однаковою. Відповідні пропозиції сформульовані автором наприкінці статті.

№ класифікаційної групи	Назва оригіналу (англійська мова)	Переклад
1	Title	Розділ
2	Subtitle	Підрозділ
3	Chapter	Глава
4	Subchapter	
5	Part	Частина
6	Subpart	–
7	Section	Секція
8	Subsection	– (підсекція?)
9	Paragraph	Параграф
10	Subparagraph	– (підпараграф?)
11	Clause	-
12	Subclause	-
13	Item	Пункт
14	Subitem	Підпункт

Друге питання – які рубрики містить Кодекс. Наведемо їх перелік. При ознайомленні з ним слід звернути увагу на те, що рубрики № 53 зараз немає – цей номер зарезервовано, але існує рубрика № 54, а також на те, що рубрику № 34 виключено зі складу Кодексу.

Отже, рубрики 1–54 розміщено у такій послідовності:

- 1) Загальні положення; 2) Конгрес; 3) Президент;
- 4) Прапор та Печатка, штати; 5) Організація управління, посадові особи; 6. Національна безпека; 7) Сільське господарство; 8) Іноземці та питання громадянства; 9) Арбітраж;
- 10. Збройні сили (в тому числі Єдиний кодекс військової юстиції); 11) Банкрутство; 12) Банки та банківська діяльність; 13) Перепис; 14) Берегова охорона; 15) Комерція і торгівля; 16) Охорона навколишнього середовища; 17) Авторське право; 18) Злочини та Кримінальний процес; 19) Мито;
- 20) Освіта; 21) Продукти і ліки; 22) Міжнародні відносини та взаємодія; 23) Автомагістралі; 24) Лікарні та при-

тулки; 25) Індіанці; 26) Податковий кодекс; 27) Алкогольні напої; 28) Судова влада і судова процедура; 29) Праця;

– 30) Природні копалини та гірничі справи; 31) Гроші та фінанси; 32) Національна гвардія; 33) Навігація та судноплавні води; 34) *Військово-морський флот* (скасована у 1956 р., а усі норми перенесено до рубрики 10); 35) Патенти; 36) Патріотичні товариства та спостерігачі; 37) Заробітна плата та винагороди працівника воєнізованих служб; 38) Пільги ветеранів; 39) Поштова служба;

– 40) Громадські будівлі, майно та сервіс; 41) Публічні договори; 42) Суспільне здоров'я і соціальне забезпечення; 43) Землі у власності органів публічної влади; 44) Громадські друковані видання та документи; 45) Залізниця; 46) Поставка; 47) Телекомунікації; 48) Залежні та острівні території; 49) Транспортування;

– 50. Війна і національна оборона; 51) Національні та комерційні космічні програми; 52) Голосування і вибори; 54) Служба національних парків і пов'язаних з ними програм.

Наразі на розгляді у Раді знаходяться пропозиції про включення до Кодексу законів США ще трьох розділів, а саме: розділу 53 – «Малий бізнес», розділу 55 – «Навколишнє середовище», та розділу 56 – «Дика природа».

Проаналізувавши зміст розділів Кодексу законів США, можна прийти до висновку, що проведена консолідація навряд чи може стати у нагоді при дослідженні питання консолідації конституційного законодавства. Адже Конгрес США, хоча й відійшов від традиційної практики інших парламентів вдаватися лише до інкорпорації власних актів за датою їх прийняття, однак обрав здійснювати не галузеву, а предметну консолідацію. Такий підхід може бути плідним лише з точки зору країн, що належать до англо-американської правової родини. А в українському праві чіткій поділ на галузі передбачає все ж таки пріоритет не предметної, а галузевої систематизації. Крім того, належність до романо-германської правової родини, а також історичний досвід свідчать про те, що частіше застосовувався та застосовується такий вид систематизації, як кодифікація. Наявність у законодавстві України низки кодексів робить недоцільними різкі зміни та перехід від кодифікації до консолідації при вирішенні проблеми систематизації конституційного законодавства.

У США на державному рівні існує ще один консолідований акт – Кодекс федеральних правил (*Code of Federal Regulations, CFR*). У ньому зібрано по розділах нормативні акти таких центральних органів виконавчої гілки влади, як департаменти та агенції. Кодекс федеральних правил поділено на 50 розділів, які приблизно збігаються з розділами Кодексу законів США. Це цілком логічно, адже традиційно норми законів конкретизуються у підзаконних актах. Різниця між законами та підзаконними актами врахована і при визначенні частоти перегляду Кодексу федеральних правил – він відбувається щорічно. Для того щоб організувати роботу безперервно, існує календарний графік оновлення змісту кожного з розділів Кодексу федеральних правил, а саме:

– розділи 1–16 оновлюються з урахуванням змін у підзаконних актах станом на 1 січня;

– розділи 17–27 оновлюються з урахуванням змін у підзаконних актах станом на 1 квітня;

– розділи 28–41 оновлюються з урахуванням змін у підзаконних актах станом на 1 липня;

– розділи 42–50 оновлюються з урахуванням змін у підзаконних актах станом на 1 жовтня.

Як і у випадку з Кодексом законів США, Кодекс федеральних правил розміщено у вільному доступі в Глобальній мережі Інтернет за адресою <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/ECFR>. Відповідальний за підтримку цього веб-сайту орган – Офіс федерального реєстру (*Office of the Federal Register*) – вносить зміни та доповнення до електронної версії протягом

двох днів з моменту прийняття змін та доповнень до того чи іншого акту.

Така швидкість та оперативність призвели до того, що у 2014 р. було прийнято рішення про скасування необхідності друкувати офіційну версію Кодексу федеральних правил. Рішення було схвалено Конгресом США 14 липня 2014 р. [2]. Відповідну практику поступово відмови від паперової форми офіційних видань доцільно запозичити і в Україні.

Також слід відзначити досвід США у сфері консолідації, якій доцільно сприйняти в Україні, аналізуючи питання систематизації норм конституційного права. Йдеться про те, що аналог Кодексу законів США є у кожному без виключення штаті та у кожному без виключення суб'єкті федерації іншого типу (округ Колумбія, залежні та острівні території). На наш погляд, таку практику доцільно запозичити для систематизації актів органів місцевого самоврядування в Україні. Навряд чи в органів місцевого самоврядування, особливо у сільській місцевості, є реальна можливість проводити кодифікацію власних актів. Але, з іншого боку, акти органів місцевого самоврядування важко знайти, коли йдеться про їх паперові публікації. І ще важче відстежити зміни та доповнення до них. Отже, доцільно зобов'язати органи місцевого самоврядування консолідувати власні акти, розміщуючи відповідний консолідований документ у Глобальній мережі Інтернет на власному офіційному сайті. Що ж до підстави консолідації, то навряд чи доцільно впроваджувати галузевий критерій. Тут слід звернутися до досвіду США та консолідувати відповідні документи за критерієм предметним.

**Висновки.** Досвід США у сфері систематизації конституційного законодавства як такий відсутній. Але, враховуючи широке практичне застосування у цій державі такого виду систематизації, як консолідація, деякі напрацювання у сфері консолідації законодавства США можуть бути застосовані в Україні при консолідації конституційного законодавства. Прямая рецепція навряд чи є можливою. Але перспективною вбачається рецепція опосередкована. Вона може відбуватись за такими напрямками, як відмова від паперових офіційних публікацій значних за обсягом нормативних актів та впровадження обов'язкової консолідації органами місцевого самоврядування власних нормативних актів з подальшим розміщенням їх у Глобальній мережі Інтернет. Інтерес для досліджень у цьому напрямку становлять наукові розробки [3; 4; 5]. Також перспективним є формулювання пропозиції щодо закріплення на державному рівні структури значних за обсягом нормативних актів з тим, щоб їх архітектоніка була однаковою (розділ – підрозділ – глава тощо).

#### Список використаної літератури:

1. United States Statutes at Large [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Statutes\\_at\\_Large](https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Statutes_at_Large)

2. H.R.4195 – Federal Register Modernization Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/4195>

3. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В.Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса: Юридична література, 2014. – Т. XIV. – С. 228–233.

4. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні / Н.В.Мішина // Юридичний вісник. – 2014. – № 2. – С. 36–40.

5. Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. – К., 2002.