


УДК 340.136

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2024.3.01>


### **МИХАЙЛО ЮРІЙОВИЧ БУРДІН,**

*доктор юридичних наук, професор,  
Харківський національний університет внутрішніх справ;*

 <https://orcid.org/0000-0002-6748-3321>,  
*e-mail: burdin@univd.edu.ua;*


### **ІГОР ЛЬВОВИЧ НЕВЗОРОВ,**

*кандидат юридичних наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
кафедра теорії та історії держави і права;*

 <https://orcid.org/0000-0002-2021-7886>,  
*e-mail: nevzorov@ua.fm;*

### **ЮЛІЯ ОЛЕГІВНА БЕЗУСА,**

*кандидат юридичних наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
кафедра теорії та історії держави і права;*

 <https://orcid.org/0000-0003-0494-6525>,  
*e-mail: bezusaau@gmail.com*

## **ДЕЯКІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

У статті розглянуто питання щодо систематизації підзаконних нормативно-правових актів, що зумовлено ухваленням Закону України «Про правотворчу діяльність».

Зазначено, що ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» докорінно не вирішило проблему впорядкування нормативно-правових актів. Неврегульованість широкого кола питань систематизації законодавства породжує, зокрема, багато таких дискусійних питань, як-от: з'ясування допустимості та доцільності кодифікації підзаконних нормативно-правових актів; визначення і нормативне закріплення найбільш оптимальних форм систематизації підзаконних нормативно-правових актів, ролі та можливостей консолідації як форми систематизації підзаконних нормативно-правових актів.

На основі аналізу Закону України «Про правотворчу діяльність» визначено, що законодавцем, по-перше, не запропоновано визначення кодифікації як форми правотворчої діяльності, по-друге, не класифіковано різновиди кодифікації за їхньою юридичною силою. Таким чином, питання щодо можливості існування кодифікаційних підзаконних актів у розрізі Закону України «Про правотворчу діяльність» є відкритим. Натомість практика підзаконної правотворчості підтверджує закономірність існування підзаконних кодифікаційних актів у структурі системи законодавства. Вказано, що основною формою існування підзаконних кодифікаційних актів є постанови Кабінету Міністрів України.

Зазначено, що наявні теоретичні напрацювання та зарубіжний досвід унормування як офіційної, так і неофіційної інкорпорації вказують на недоцільність її запровадження в Україні через доповнення Закону України «Про правотворчу діяльність», адже інкорпорація взагалі не має рис правотворчості, тому вона не може бути предметом правового регулювання закону про закони.

Наголошено, що з урахуванням сучасних доктринальних уявлень щодо особливостей альтернативних кодифікацій підзаконних нормативно-правових актів в Україні за зразком Закону України «Про правотворчу діяльність» доцільно було б ухвалити окремий нормативно-правовий акт (на рівні постанови Кабінету Міністрів України), який би регламентував правила систематизації підзаконних нормативно-правових актів у системі органів виконавчої влади.

Підсумовано, що потребує нормативної та доктринальної визначеності питання суб'єктного складу органів державної влади щодо окреслення конкретних форм систематизації підзаконних нормативно-правових актів, враховуючи консолідацію законодавства.

**Ключові слова:** *правотворчість, облік, систематизація, підзаконні нормативно-правові акти, консолідація, кодекс.*

## Оригінальна стаття

**ВСТУП.** З ухваленням 24 серпня 2023 р. Закону України «Про правотворчу діяльність»<sup>1</sup> уперше в межах вітчизняної правової системи впорядковано та комплексно унормовано широке коло питань, що стосуються створення, планування, введення в дію нормативно-правових актів, специфіки вимог юридичної техніки правотворчості, юридичної сили та ієрархізації нормативно-правових актів. Водночас Закон України «Про правотворчу діяльність» надав деякі відповіді на питання щодо систематизації, зокрема ст. 11 Закону визначає поняття «кодекс». Крім того, наявні певні нормативні приписи щодо обліку нормативно-правових актів, хоча в процесі обліку нові норми не створюються, а чинні не змінюються та не скасовуються.

Попри очевидні здобутки та прогресивні кроки, пов'язані з унормуванням правотворчості в Україні та подальшим розвитком вітчизняної правової системи, ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» спричинило появу багатьох як теоретичних, так і практичних питань, зокрема тих, що стосуються загалом систематизації нормативно-правового матеріалу та упорядкування підзаконних нормативно-правових актів, а саме:

- чи може бути кодифікованим масив підзаконних нормативно-правових актів, адже в Законі України «Про правотворчу діяльність» не міститься жодної прямої заборони на вчинення таких дій;

- в який саме спосіб систематизуються підзаконні нормативно-правові акти, бо їх упорядкування не може бути вичерпано такою формою систематизації, як облік;

- наскільки повно Закон України «Про правотворчу діяльність» регулює питання, пов'язані із систематизацією підзаконних нормативно-правових актів.

Вказаний пул як теоретичних, так і прикладних питань вочевидь породжує постановку проблеми щодо вирішення в межах правового поля України проблеми систематизації підзаконних нормативно-правових актів, оскільки ще до ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» Н. Обушенко (2018, с. 69) звертав увагу на наявність недосконалої процедури систематизації підзаконних нор-

мативно-правових актів в Україні, що насамперед пов'язано з відсутністю на законодавчому та науковому рівнях чітких критеріїв для систематизації.

**МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.**

*Метою* репрезентованої наукової статті є окреслення в теоретико-правовій площині найбільш оптимальних форм систематизації підзаконних нормативно-правових актів та напрацювання пропозицій щодо вдосконалення Закону України «Про правотворчу діяльність» в частині впорядкування підзаконних нормативно-правових актів.

Відповідно до сформульованої мети *завданнями* визначено з'ясувати: чи може бути кодифікованим масив підзаконних нормативно-правових актів; у який саме спосіб систематизуються підзаконні нормативно-правові акти, адже їх упорядкування не може бути вичерпано такою формою систематизації, як облік; наскільки повно Закон України «Про правотворчу діяльність» регулює питання, пов'язані із систематизацією підзаконних нормативно-правових актів.

**ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ.** Загалом в Україні існує значний доробок щодо правотворчості та систематизації нормативно-правових актів, який концептуально й інтелектуально виражений у численних наукових публікаціях представників різних юридичних шкіл і напрямів (Л. Богачова, О. Дашковська, Ж. Дзейко, В. Ковальський, І. Козінцев, О. Копиленко, Л. Легін, О. Зайчук, І. Онищук, В. Риндюк, І. Терлецький, О. Шаган, Ю. Шемшученко, І. Шутак, О. Ющик). Без сумніву можна стверджувати, що з ухваленням Закону України «Про правотворчу діяльність» деякі наукові публікації об'єктивно втратили свою актуальність. Водночас усталені (фундаментальні) теоретичні постулати щодо систематизації законодавства, напрацьовані не одним поколінням учених-юристів, досі залишаються на часі.

Аналіз широкого спектра наукових публікацій як у галузі нормотворчості (правотворчості), так і безпосередньо систематизації законодавства вказує на те, що:

- серед українських учених немає одностайності думок щодо того, як систематизувати підзаконні нормативно-правові акти;

- актуалізована потреба наукового аналізу кодифікації та консолідації підзаконних нормативно-правових актів;

- ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність» зумовлює необхідність його подальшого вдосконалення, оскільки в ньому унормовано таку форму систематизації

<sup>1</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 10.05.2024).

законодавства, як облік, котра, по суті, не належить до тих чи інших форм правотворчості.

Торкаючись безпосередньо змісту і смислової спрямованості наукових публікацій, маємо звернути увагу на те, що деякими науковцями обґрунтовується доцільність застосування кодифікації як форми систематизації законодавства щодо підзаконних актів. Зокрема, Є. Гетьман (2015, с. 23) виходить із того, що «кодифікація має нормотворчий характер, оскільки здійснюється в процесі законотворчості (при прийнятті та розробці кодексу, основ законодавства тощо) та підзаконної нормотворчості (при прийнятті та розробці інструкцій, положень, статутів тощо)».

На певну можливість кодифікації підзаконних нормативно-правових актів вказує і В. Косович (2013, с. 42–43), на думку якого кодифікаційна техніка є засобом удосконалення нормативно-правових актів України. Але існують техніко-технологічні відмінності створення кодифікаційних законів і кодифікаційних підзаконних нормативно-правових актів, які зумовлені й особливостями засобів нормопроектної техніки, і специфікою нормотворчого процесу, і праворегулятивною природою різноманітних нормативно-правових актів.

Г. Поліщук (2012, с. 99) також виходить із того, що існування самих підзаконних кодифікаційних актів впливає із правотворчих повноважень підзаконних органів як таких, що не обмежені у здійсненні кодифікації підзаконного характеру, і наполягає на тому, що саме юридична техніка кодифікаційних актів надає змогу на рівні юридико-технічного оформлення кодифікаційних актів законодавчого та підзаконного рівнів забезпечити їхню побудову таким чином, щоб розмежувати їх між собою, сприяти зрозумілості їхніх положень, не допускати колізій, прогалин та зарегульованості у змісті правових приписів.

Водночас наведений підхід не став у вітчизняній юридичній науці таким, що превалує та є абсолютизованим, адже існує певна інерція підходів щодо ексклюзивності застосування кодифікації як форми впорядкування законів (тобто актів, що мають вищу юридичну силу).

Також маємо зауважити, що в українській науковій правознавчій літературі існують публікації з питань консолідації та інкорпорації нормативно-правових актів. О. Гірник (2014, с. 234–235), визначаючи шляхи вдосконалення законодавства України про соціальне обслуговування, наголошує, що, зважаючи на велику кількість законів і підзаконних актів у цій галузі, назріла потреба у проведенні консолідації, тобто ухваленні консолідованого

акта соціального обслуговування в Україні через повторюваність і суперечливість положень у нормативно-правових актах, які регулюють відносини соціального обслуговування, й задля створення єдиного стилю викладу та використання єдиної термінології.

Л. Добробог (2014, с. 366), досліджуючи специфіку інкорпорації та консолідації екологічного законодавства, вказує на те, що практика інкорпорації цього законодавства виявляється через складання списку із законів і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища й раціонального використання природних ресурсів, та об'єднання їх в єдину збірку без зміни змісту (за винятком унесених законодавцем змін і доповнень).

**МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.** Розгляд дискусійних питань систематизації підзаконних нормативно-правових актів в Україні диктує застосування широкого спектра філософських підходів, загальнонаукових, спеціальнонаукових, конкретно-наукових методів. Зважаючи на характер та специфіку дослідження, маємо стверджувати про примат у поданій науковій публікації герменевтичного підходу, завдяки якому відбувся комплексний науковий та неупереджений аналіз положень позитивного права України щодо правотворчості. Він дозволив розкрити наявні в межах національної правової системи форми впорядкування законодавства та допоміг виявити вади, недоліки, а також перспективи інновації вказаного законодавства.

Комплексний, системний підхід у широкій гаммі форм систематизації законодавства надав можливість визначити на теоретичному рівні найбільш оптимальні форми впорядкування масиву підзаконних нормативно-правових актів та сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо їхньої екстраполяції в законодавстві про правотворчість.

Онтологічний підхід став у пригоді під час аналізу численних наукових доробок різних вітчизняних правових шкіл, що опікуються питаннями правотворчості, а також об'єктивної наукової ревізії тих публікацій, які втратили свою актуальність після ухвалення Закону України «Про правотворчу діяльність».

Особливу роль під час підготовки та написання дослідження відігравали загальнофілософські методи, серед яких діалектичний метод; методи аналізу та синтезу мали істотне значення для з'ясування допустимості і доцільності кодифікації підзаконних нормативно-правових актів.

Не менш важливе місце в цьому дослідженні посіли загальнонаукові методи. Серед них найбільш значущим був структурний метод, оперування яким дозволило критично проаналізувати наявні доктринальні положення щодо впорядкування (систематизації) законодавства.

Під час роботи над статтею неабияке значення мав формально-догматичний (юридичний) метод, застосований для пізнання юридичної природи консолідації як форми впорядкування нормативно-правових актів та її можливостей для систематизації саме підзаконних нормативно-правових актів.

Прогностичний метод став у пригоді під час визначення перспектив вдосконалення положень і доповнення Закону України «Про правотворчу діяльність» у частині регулювання діяльності з упорядкування законодавства.

**РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ.** У межах теоретичної дискусії про форми та особливості систематизації підзаконних нормативно-правових актів час від часу постає питання щодо можливості або доцільності кодифікації таких актів з їх подальшим чітким та нормативно-правовим оформленням. Зокрема, В. Косович (2013, с. 42) вказував на те, що кодифікація як різновид юридичної діяльності зазвичай логічно завершується в кодексах та інших кодифікованих актах. Також він звертав увагу на те, що основною формою кодифікованих актів сьогодні вважають кодекс. Питання щодо інших кодифікованих актів України ще потребує серйозних наукових досліджень і прив'язки до юридичної практики (Косович, 2013, с. 42). Згадане вище питання є пріоритетним, адже кодифікація – це саме та форма систематизації законодавства, у процесі здійснення якої створюються нові або змінюються чи скасовуються чинні норми права. До того ж вказане питання, як це може здаватися на перший погляд, не є суто абстрактним і теоретичним у межах наукових дискусій.

Питання допустимості/можливості кодифікації підзаконних нормативно-правових актів лежить не лише у практичній площині нормотворчості, а й здатне торкнутися конституційних основ організації державної влади, сфери та обсягу нормотворчої компетенції вищих органів державної влади. Завдяки цьому спочатку гіпотетично, а потім фактично відкриваються юридичні, політичні та інші можливості для формування по суті усталеної практики ухвалення кодифікованих нормативно-правових актів як з боку законодавчої, так і з боку виконавчої гілок влади.

Сьогодні існують всі підстави стверджувати, що в межах національної правової системи уповноважені суб'єкти підзаконної нормотворчості (Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади) *de facto* неодноразово проводили латентну кодифікаційну діяльність шляхом ухвалення великих за обсягом, структурою, змістом та предметом правового регулювання підзаконних нормативно-правових актів. Крім того, подібні нормативно-правові акти також відповідали таким відомим юридичній науці критеріям, як: 1) комплексне регулювання якісно однорідної сфери суспільних відносин; 2) стабільність правового регулювання.

Як найбільш відомі та очевидні приклади слід згадати Правила дорожнього руху, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306. Предметом їх правового регулювання є єдиний порядок дорожнього руху на всій території України (п. 1.1 Правил)<sup>1</sup>. Цей акт також вирізняється тривалістю дії та є доволі стабільним.

Не менш великими за обсягом, структурою та предметом правового регулювання є Авіаційні правила України «Правила повітряних перевезень та обслуговування пасажирів і багажу», затверджені наказом Державної авіаційної служби України від 26 листопада 2018 р. № 1239 (zareєстровані в Міністерстві юстиції України 8 лютого 2019 р. за № 141/33112)<sup>2</sup>. Авіаційні правила встановлюють загальні умови перевезення пасажирів і багажу повітряним транспортом, забезпечення безпеки польотів та якості обслуговування. Їхня дія поширюється на авіаційних перевізників та інших суб'єктів авіаційної діяльності, діяльність яких пов'язана з перевезенням пасажирів і багажу повітряним транспортом (пункти 1, 2 розділу I Авіаційних правил)<sup>3</sup>.

За кількістю обсягу викладеного нормативного матеріалу порівняти з текстуальними обсягами кодексів України можна також Правила

<sup>1</sup> Правила дорожнього руху : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-p> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>2</sup> Авіаційні правила України «Правила повітряних перевезень та обслуговування пасажирів і багажу» : затв. наказом Держ. авіац. служби України від 26.11.2018 № 1239 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0141-19> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>3</sup> Там само.

пожежної безпеки, затверджені наказом МВС України від 30 грудня 2014 р. № 1417 (zareestrovani v Ministerstvi yustitsii Ukraini 5 bereznya 2015 r. za № 252/26697)<sup>1</sup>. Вони фактично є логічним продовженням Кодексу цивільного захисту України та затверджені відповідно до п. 33 ч. 2 ст. 17 Кодексу<sup>2</sup>.

До останнього часу так звана латентна кодифікація підзаконних нормативно-правових актів не набувала гострого характеру та загалом не приводила до розбалансування системи законодавства, адже в Україні сформувалися усталені правові традиції та практики на рівні нормотворчості щодо унеможливлення конкуренції між нормативно-правовими актами вищої й нижчої юридичної сили, котрі спираються на конституційовані положення про те, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України)<sup>3</sup>.

Водночас в Україні сьогодні нормативно-правова база не допускає видання підзаконних нормативно-правових актів у вигляді кодексів (Безуса, 2020, с. 6). Це впливає з аналізу положень Конституції України, законів України «Про правотворчу діяльність» і «Про Кабінет Міністрів України»<sup>4</sup>, Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950<sup>5</sup>.

Крім того, слід згадати про те, що відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про правотворчу діяльність» підзаконний нормативно-правовий акт приймається (видається) у

встановленій Конституцією України та (або) законом формі, визначеній п. 3 ч. 2 ст. 9 цього Закону. Визначення Конституцією України та (або) законом форми підзаконного нормативно-правового акта не є делегуванням законодавчих повноважень щодо кола суспільних відносин, що може регулюватися виключно законом<sup>6</sup>.

Таким чином, звернення до відповідних положень Закону України «Про правотворчу діяльність» дає підстави стверджувати, що зараз наукові дискурси навколо перспектив кодифікації підзаконних нормативно-правових актів не мають жодного науково-практичного сенсу, адже дефініція поняття «кодекс», наведена в ч. 1 ст. 11 Закону України «Про правотворчу діяльність», вказує на те, що це саме закон, створений шляхом систематизації норм права<sup>7</sup>, тобто це ключова юридична ознака кодексу. Інші риси кодексів, наведені законодавцем, на наш погляд, є побічними та дуже еластичними, адже такі їхні юридичні властивості, як комплексне регулювання однорідної сфери суспільних відносин та забезпечення стабільності правового регулювання (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про правотворчу діяльність»)<sup>8</sup>, притаманні також багатьом підзаконним нормативно-правовим актам.

Щодо можливостей та перспектив застосування інших форм систематизації підзаконних нормативно-правових актів, то маємо звернути увагу на відсутність чіткої й послідовної правової позиції щодо зазначеного питання.

Так, у преамбулі до Закону України «Про правотворчу діяльність» вказується, що він «визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроекування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових

<sup>1</sup> Правила пожежної безпеки в Україні : затв. наказом МВС України від 30.12.2014 № 1417 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>4</sup> Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>5</sup> Регламент Кабінету Міністрів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>6</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 10.05.2024).

актів»<sup>1</sup>. Також відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правотворчу діяльність» його дія поширюється на суспільні відносини, що виникають у процесі: 1) планування правотворчої діяльності; 2) розроблення проєктів нормативно-правових актів; 3) прийняття (видання) нормативно-правових актів; 4) доведення нормативно-правових актів до відома населення; 5) набрання чинності нормативно-правовими актами; 6) ведення обліку нормативно-правових актів; 7) дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах; 8) здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів<sup>2</sup>.

Водночас у ст. 55 «Облік нормативно-правових актів» Закону України «Про правотворчу діяльність» звертається увага на те, що облік нормативно-правових актів здійснюється: 1) суб'єктом правотворчої діяльності; 2) міністерством, що забезпечує формування державної правової політики.

Суб'єкт правотворчої діяльності здійснює облік прийнятих (виданих) ним нормативно-правових актів, забезпечує зберігання їх оригіналів.

Міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, здійснює державний облік прийнятих суб'єктами правотворчої діяльності нормативно-правових актів шляхом включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів<sup>3</sup>.

Таким чином, згадуючи в тексті Закону України «Про правотворчу діяльність» про систематизацію, *de jure* унормовано найбільш просту форму систематизації законодавства (облік), котра також із наукової точки зору не є предметом наукових дискусій. Поняття «облік нормативно-правових актів» у цьому Законі не визначено. При цьому про відсутність такої дефініції як про суттєвий недолік ще на етапі Проекту Закону про правотворчу діяльність наголошувалось у Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 3 вересня 2021 р. Зокрема, зверталася увага на те, що аналіз приписів законопроекту дозволяє дійти висновку, що в ньому чітко не відокремлюються процедури обліку та реєстрації нормативно-правового акта. Якщо облік ухваленого нормативно-правового акта має суто технічний характер (для законів, нормативно-правових актів Президента України тощо), то реєстрація підза-

конних нормативно-правових актів має дозвільний характер, а відповідні акти набирають чинності лише після їх реєстрації. Тому Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України запропонувало чітко визначити, що таке облік нормативно-правового акта, нормативно-правові акти яких органів підлягають обліку та що таке реєстрація нормативно-правового акта (акти, які підлягають реєстрації, визначені в ч. 2 ст. 46 законопроекту)<sup>4</sup>.

Переважна більшість учених, які опікуються проблематикою систематизації законодавства, традиційно виходять із того, що облік законодавства – це діяльність зі збору, зберігання й підтримання в контрольному стані нормативних актів, а також створення пошукових систем, що забезпечують знаходження необхідної правової інформації в масиві чинних актів (Михайлович, 2005, с. 250). У підручнику «Теорія держави та права» за редакцією О. Бандурки (2018, с. 249) облік майже аналогічно визначається як діяльність зі збирання, фіксації та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному стані, створення спеціальних систем їх накопичення та пошуку. В. Риндюк та О. Гришко (2020, с. 148–149) вважають, що облік законодавства є діяльністю, об'єктом якої є інформація про законодавство та яка включає збирання, фіксування, класифікацію й зберігання нормативно-правових актів (створення фондів, баз даних правової інформації), підтримання нормативно-правових актів у контрольному (актуальному) стані та надання інформації про нормативно-правові акти (надання копій еталонного тексту нормативно-правового акта, використання інформаційно-пошукових систем для знаходження тексту нормативно-правового акта інформаційно-довідкового характеру). О. Задєнко (2012, с. 70) облік законодавства й інших нормативних актів розглядає як різновид систематизації, що є діяльністю з їх збирання, зберігання та підтримання в контрольному стані, а також зі створення пошукової системи, що забезпечує знаходження необхідної правової інформації в масиві актів, узятих на облік. Облік здійснюється практично усіма державними органами й юридичними особами для задоволення власних потреб у правовій

<sup>1</sup> Там само.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Висновок Головного науково-експертного управління на проєкт Закону України «Про правотворчу діяльність» // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72355](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72355) (дата звернення: 10.05.2024).

інформації або в комерційних цілях, для забезпечення правовою інформацією інших суб'єктів. Наведені дефініції поняття «облік законодавства» засвідчують, що він не належить до тих чи інших форм правотворчості. Загальновідомо, що правотворча діяльність – це здійснювана з метою правового врегулювання та/або охорони суспільних відносин діяльність спеціально уповноважених суб'єктів права з планування, розроблення проекту нормативно-правового акта (його концепції), ухвалення (видання) нормативно-правового акта, офіційного оприлюднення такого акта та набрання ним чинності. Тому законодавець залишив певний простір для дискусій та роздумів внаслідок відображення в Законі України «Про правотворчу діяльність» найбільш простої форми систематизації законодавства, котра до того ж не належить до правотворчості.

Інші відомі теоретико-правовій науці форми систематизації законодавства (консолідація та офіційна інкорпорація) не знайшли належного правового опосередкування в Законі України «Про правотворчу діяльність». Крім того, маємо звернути увагу на те, що інкорпорація за своєю юридичною природою теж не належить до форм та видів правотворчості.

При цьому нагадаємо про те, що на теоретичному рівні інкорпорацією вважають упорядкування нормативно-правових актів без зміни їхнього змісту шляхом їх упорядкування в єдині друковані видання (збірники, зібрання, довідники, періодичні видання тощо) за хронологією та/або предметом регулювання (Цвік та ін., 2009, с. 318). О. Задюченко (2012, с. 70) зазначає, що офіційна інкорпорація законодавства полягає в повному або частковому об'єднанні в алфавітному, хронологічному, системно-предметному порядку нормативних актів визначеного рівня уповноваженим суб'єктом у різного роду збірники (зібрання). Ціль інкорпорації – забезпечення зацікавлених осіб текстами відповідних нормативних актів зі всіма їх офіційними змінами та доповненнями. Крім того, офіційна інкорпорація має важливі правові наслідки, які виявляються через підтвердження у відповідному збірнику офіційно-достовірною характеру нормативно-правового акта. До того ж офіційний характер збірника, в якому впорядковані нормативно-правові акти, надає можливість швидкого та зрозумілого посилання на нього під час реалізації норм права та в процесі правотворчості. Ця обставина вказує на неочевидність деяких тверджень про те, що у XXI ст. з розвитком електронних, зокрема мережевих, правових баз законодавства інкорпорація пе-

ретвориться на юридичний анахронізм, оскільки незрозуміло, яким чином для підтвердження достовірності, офіційності тексту нормативно-правового акта посилатися на ту чи іншу електронну базу даних, де його розміщено (Безуса, 2018, с. 95).

Досвід деяких пострадянських країн щодо унормування правотворчості (нормотворчості) в частині систематизації законодавства, враховуючи систематизацію підзаконних нормативно-правових актів, свідчить, що особливості проведення офіційної інкорпорації піддано законодавчому регулюванню. Традиційно це відбувається в межах закону про закони, хоча об'єктивних наукових передумов для цього немає.

Так, у Республіці Молдова з 22 грудня 2017 р. діє Закон Республіки Молдова «Про нормативні акти», де встановлюється, що основними формами систематизації нормативно-правових актів визнаються інкорпорація та кодифікація (статті 59 та 61)<sup>1</sup>.

Відповідно до Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативні правові акти» від 21 грудня 2010 р. № 21-IVKQ під інкорпорацією розуміють систематизоване зібрання законодавчих актів, результатом якого є Звід законів, що регулярно оновлюється та публікується в електронному вигляді (статті 86–94). Також у ст. 97 вказаного Закону згадується й неофіційна інкорпорація як можливість для фізичних та юридичних осіб видавати збірки та збірники нормативно-правових актів, але за умови наявності посилань на офіційне джерело тексту нормативно-правового акта<sup>2</sup>.

Згідно зі ст. 53 Закону Республіки Казахстан «Про правові акти» від 6 квітня 2016 р. № 480-V систематизація законодавства відбувається через електронну форму інкорпорації, зокрема до «... Еталонного контрольного банку нормативних правових актів Республіки Казахстан вноситься нормативний правовий акт в паперовому та (або) електронному вигляді,

<sup>1</sup> О нормативных актах : Закон Республики Молдова от 22.12.2017 № 100 // Государственный реестр правовых актов : офиц. сайт. URL: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=134916&lang=ru](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134916&lang=ru) (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>2</sup> Normativ hüquqi aktlar haqqında : Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası Qanunları 20 oktyabr 2016-cı il, № 21-IVKQ // Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi Hüquqi aktların vahid elektron bazası : сайт. URL: <https://e-qanun.az/framework/21300> (дата звернення: 10.05.2024).

завірений електронним цифровим підписом особи, уповноваженої на його підписання...»<sup>1</sup>.

Виходячи з наведеного, вбачаємо за доцільне зауважити про те, що й досвід пострадянських країн щодо унормування в законі про закони питань інкорпорації є неочевидним, адже остання за своєю суттю не є формою правотворчості. Єдиною формою систематизації законодавства, що має бути відображена та детально регламентована Законом України «Про правотворчу діяльність», має бути кодифікація з чітким застереженням про те, що вона не застосовується для впорядкування підзаконних нормативно-правових актів.

Торкаючись питання консолідації підзаконних нормативно-правових актів, маємо зазначити, що законодавець виходить із того, що відповідно до ч. 1 ст. 52 Закону України «Про правотворчу діяльність» консолідований текст нормативно-правового акта (далі – консолідований текст) є технічним інструментом ознайомлення з поточною чинною редакцією кожної норми права та (або) редакцією кожної норми права, чинність якої відтерміновано, у відповідному нормативно-правовому акті. Консолідований текст сукупно включає:

- 1) текст первинного нормативно-правового акта;
- 2) зміни до нормативно-правового акта та (або) інші дії, визначені ч. 2 ст. 46 цього Закону, внесені нормативно-правовими актами, що набрали чинності;
- 3) зміни до нормативно-правового акта та (або) інші дії, визначені ч. 2 ст. 46 цього Закону, внесені нормативно-правовими актами, що були опубліковані у встановленому цим Законом порядку, набрання чинності яких відтерміновано на визначений строк (термін) (за їх наявності)<sup>2</sup>.

Проте ч. 2 ст. 52 Закону України «Про правотворчу діяльність» вказує на те, що консолідований текст не є нормативно-правовим актом. Він має забезпечувати доступ користувача до текстів нормативно-правового акта і нормативно-правових актів, якими вносяться до нього зміни чи передбачаються інші дії,

визначені ч. 2 ст. 46 цього Закону, шляхом гіперпосилання<sup>3</sup>.

Частина 3 ст. 52 Закону України «Про правотворчу діяльність» встановлює, що з метою забезпечення ефективного та якісного доступу населення до правової інформації консолідовані тексти розміщуються суб'єктами, визначеними цією частиною статті, на власних вебсайтах, зокрема:

- 1) суб'єкт правотворчої діяльності розміщує консолідовані тексти прийнятих (видає) ним нормативно-правових актів;
- 2) міністерство, що забезпечує формування державної правової політики, веде облік і розміщує консолідовані тексти нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Доступ до баз даних консолідованих текстів на офіційних вебсайтах суб'єктів, визначених ч. 3 цієї статті, є вільним та безоплатним.

У разі розбіжності консолідованих текстів перевагу має оригінал відповідного нормативно-правового акта, визначення якого подано у ст. 51 цього Закону<sup>4</sup>.

Водночас думки вітчизняних учених-юристів щодо юридичної природи консолідації законодавства, на відміну від позиції законодавця, не вирізняються однотайністю, а є доволі діаметрально протилежними. Дискусія відбувається щодо правотворчої природи консолідації.

Так, В. Риндюк (2015) вбачає, що предметом консолідації є вдосконалення форми законодавства (подолання розрізненості нормативно-правових актів щодо одного предмета правового регулювання та створення єдиного укрупненого нормативно-правового акта). Тобто дослідниця вважає, що консолідація має риси правотворчості. Такої ж думки дотримується й Г. Котик (2020, с. 16), стверджуючи, що термін «консолідація» походить від латинського слова *consolidation*, що означає об'єднання, спільність, сумісність тощо і є одним зі способів систематизації законодавства, у процесі якого декілька актів об'єднуються в одному документі. Новий акт, ухвалений у процесі консолідації, повністю замінює об'єднані, оскільки заново ухвалюється компетентним правотворчим органом. У правничій літературі консолідація законодавства розглядається як форма систематизації, у процесі якої десятки, а інколи і сотні нормативних актів з одного і того самого питання об'єднуються в один укрупнений акт. Такий акт затверджується

<sup>1</sup> О правовых актах : Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V // Юрист : сайт. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37312788&pos=3;-106#pos=3;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788&pos=3;-106#pos=3;-106) (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>2</sup> Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 10.05.2024).

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Там само.



нормотворчим органом як нове, самостійне джерело права, а старі розрізнені акти визнаються такими, що втратили чинність. У процесі проведення консолідації об'єднанню підлягають приписи однакової юридичної сили. Водночас науковець справедливо звертає увагу на те, що консолідація нормативно-правових актів практично не застосовується в сучасній правовій системі України, попри те, що така діяльність є позитивним фактором із погляду уникнення колізій у законодавчому регулюванні (Котик, 2020, с. 17). Крім того, у зв'язку з постійним збільшенням кількості нормативно-правових актів у правовій системі України, які регулюють однорідну сферу суспільних відносин, на думку дослідника, було б доцільно, якби в нашій країні консолідація стала одним із пріоритетних напрямів систематизації національного законодавства (Котик, 2020, с. 17). Аналогічні погляди має І. Каракаш (2018, с. 64), вказуючи на те, що консолідація «... як форма систематизації екологічного законодавства впроваджується у вигляді об'єднання нормативних актів у єдиний акт без зміни їх змісту, де кожний з об'єднаних правових актів втрачає своє самостійне юридичне значення. При цьому нормативні акти мають об'єднуватися за ознаками їх належності до одного виду чи сфери діяльності (охорона природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки). Результатом консолідації є створення нового правового акта...».

Р. Стефанчук (2011, с. 11) вказує на те, що консолідація «... це форма систематизації нормативних актів, за якою велику кількість нормативних актів з одного і того самого питання чи споріднених питань об'єднують в один укрупнений нормативний акт, який набуває чинності, а акти, на підставі яких він створювався, втрачають силу. При цьому ознакою консолідації є те, що, попри зміну форми, зміст правового регулювання залишається незмінним.

З огляду на сутність консолідації вже слід визнати, що вона є більш складною формою систематизації, оскільки може розглядатись як форма правотворчості ..., у результаті якої здійснюється структурно-редакційна правка актів, забезпечується єдиний стиль викладу та одноманітність у застосуванні термінів, усуваються суперечності, дубляж, паралелізм тощо. Метою консолідації є зручність у користуванні нормативним матеріалом, чіткість, конкретність та однозначність положень нормативного акта. Тому дана форма систематизації є певним переходом між інкорпорацією та кодифікацією».

На нашу думку, найбільш розгорнуто правотворчу природу консолідації як однієї з форм систематизації законодавства описав С. Меленко (2002, с. 6), який стверджував, що консолідація є *самостійним* логіко-гносеологічним та ієрархічним видом систематизації нормативно-правових актів, котрий полягає у впорядкуванні нормативно-правового матеріалу за об'єктом, суб'єктом, предметом і методом правового регулювання, що утворює певну систему правових норм, які можуть об'єднуватися за інституціональною та галузевою ознакою. У процесі реалізації техніко-юридичної процедури консолідації слід виокремити два її види, які відрізняються послідовністю та обсягом матеріалу, що піддається систематизаційній обробці. Перший вид – *первинна консолідація*, яку використовують під час створення нового нормативно-правового акта у формі закону, постанови, указу. Другий вид – *вторинна консолідація*, що застосовується в процесі кодифікації вже наявного нормативного матеріалу. Консолідація є як важливим нормотворюючим чинником у процесі формування основних елементів (диспозиції, гіпотези, санкції) правової норми, так і прийомом, який широко використовують при селекції вже наявних норм.

Про наявність інших поглядів на юридичну природу консолідації вказує І. Борщевський (2007, с. 22), звертаючи увагу, що в літературі зустрічається думка про те, що «консолідація розглядається як різновид інкорпорації». Отже, цій формі систематизації законодавства не притаманні риси правотворчості.

Зважаючи на наведене, вбачаємо за доцільне звернути увагу на те, що в межах правової системи України підхід законодавця до питання консолідації нормативно-правових актів, враховуючи підзаконні, має бути переосмислений, адже він значною мірою дисонує з науковою доктриною, котра виокремлює правотворчу природу консолідації нормативно-правових актів.

**ВИСНОВКИ.** Підсумовуючи розгляд деяких дискусійних питань щодо систематизації підзаконних нормативно-правових актів, маємо зазначити таке.

Аналіз Закону України «Про правотворчу діяльність» вказує на те, що законодавцем, поперше, не запропоновано визначення кодифікації як форми правотворчої діяльності, по-друге, не класифіковані різновиди кодифікації за їхньою юридичною силою. Таким чином, питання щодо можливості існування кодифікаційних підзаконних актів у розрізі Закону України «Про правотворчу діяльність» є відкритим.

Натомість практика підзаконної правотворчості підтверджує закономірність існування підзаконних кодифікаційних актів у структурі системи законодавства.

Аналіз згаданих у статті підзаконних нормативно-правових актів указує на те, що основною формою існування підзаконних кодифікаційних актів є постанови Кабінету Міністрів України.

Наявні теоретичні напрацювання та зарубіжний досвід унормування як офіційної, так і неофіційної інкорпорації вказує на недоцільність її запровадження в Україні через доповнення Закону України «Про правотворчу діяльність», адже інкорпорація взагалі не має рис правотворчості, тому вона не може бути предметом правового регулювання закону про закони.

З урахуванням сучасних доктринальних уявлень щодо особливостей альтернативних кодифікацій підзаконних нормативно-правових актів в Україні за зразком Закону України «Про правотворчу діяльність» доцільно було б ухвалити окремий нормативно-правовий акт (на рівні постанови Кабінету Міністрів України), який би регламентував правила систематизації підзаконних нормативно-правових актів у системі органів виконавчої влади держави.

Потребує нормативної та доктринальної визначеності питання щодо суб'єктного складу органів державної влади щодо окреслення конкретних форм систематизації підзаконних нормативно-правових актів, враховуючи консолідацію законодавства.

### СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Безуса Ю. О. Деякі особливості систематизації підзаконних нормативно-правових актів у позитивному праві України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 1. С. 3–8. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.1>.
2. Безуса Ю. О. Систематизація підзаконних нормативно-правових актів в Україні (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2018. 199 с.
3. Борщевський І. В. Теоретичні основи систематизації законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 3. С. 19–24.
4. Гетьман Є. Консолідація як форма систематизації законодавства України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 3 (82). С. 21–28.
5. Гірник О. О. Щодо проблеми удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 231–236.
6. Добробог Л. М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми систематизації. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2014. Т. 14. С. 365–370.
7. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
8. Задоненко О. В. Кодифікація як форма систематизації: деякі принципи особливості. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія: *Юридичні науки*. 2012. № 91. С. 69–72.
9. Каракаш І. І. Актуальні проблеми систематизації сучасного екологічного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2018. Вип. 80. С. 63–71.
10. Косович В. М. Кодифікаційна техніка як засіб удосконалення нормативно-правових актів України. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 8. С. 40–50.
11. Котик Г. В. Поняття та види систематизації законодавства. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2020. Вип. 32. С. 14–18.
12. Меленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. 18 с.
13. Михайлович Д. М. Теоретико-правові аспекти систематизації законодавства. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 31. С. 249–255.
14. Обушенко Н. М. До проблеми систематизації підзаконних нормативно-правових актів у сфері праці. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1 (22), т. 5, ч. 2. С. 66–69.
15. Поліщук Г. Б. Особливості юридичної техніки кодифікаційних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: *Право*. 2012. Вип. 19, т. 1. С. 98–100.
16. Риндюк В. І. Облік та інкорпорація законодавства як інформаційні передумови його систематизації // *Právna veda a prax v treťom tisícročí : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie (27–28 február 2015 r.) / Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta ; red. Gabriela Dobrovičová and others*. Košice, Slovenská Republika, 2015. Ss. 19–22. URL: <https://ir.kneu.edu.ua:443/handle/2010/8752> (дата звернення: 10.05.2024).

17. Риндюк В., Гришко О. Облік законодавства як діяльність з упорядкування інформації про законодавство. *Юридичний вісник*. 2020. Вип. 2. С. 145–150. DOI: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1716>.
18. Стефанчук Р. О. Поняття та форми систематизації цивільного законодавства. *Приватне право та підприємництво*. 2011. № 10. С. 7–12.
19. Теорія держави і права : підручник / О. М. Бандурка, М. Ю. Бурдін, О. М. Головка та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Майдан, 2018. 436 с.

Надійшла до редакції: 15.05.2024

Прийнята до опублікування: 10.08.2024

#### REFERENCES

1. Bandurka, O. M., Burdin, M. Yu., Holovko, O. M. et al. (2018). *Theory of state and law* (O. M. Bandurka, Ed.). Maidan.
2. Bezusa, Yu. O. (2018). *The systematization of subordinate normative legal acts in Ukraine (theoretical and legal aspect)* [Candidate dissertation, Kharkiv National University of Internal Affairs].
3. Bezusa, Yu. O. (2020). Some features of the systematization of subordinate normative legal acts in the positive law of Ukraine. *Scientific Journal of Public and Private Law*, 1, 3–8. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.1>.
4. Borshchevskiy, I. V. (2007). Theoretical foundations of systematization of legislation. *Law Review of Kyiv University of Law*, 3, 19–24.
5. Dobroboh, L. M. (2014). Incorporation and consolidation of legislation as forms of systematization. *Research Papers of National University "Odessa Law Academy"*, 14, 365–370.
6. Hetman, Ye. (2015). Consolidation as a form of systematization of Ukrainian legislation. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 3(82), 21–28.
7. Hirnyk, O. O. (2014). Problems for improvement law of Ukraine on social service. *Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Series: Legal Sciences*, 810, 231–236.
8. Karakash, I. I. (2018). Problems of systematization of the modern environmental legislation of Ukraine. *Current Problems of State and Law*, 80, 63–71.
9. Kosovych, V. M. (2013). Codification technique as a means of improving normative legal acts of Ukraine. *The Scientific and Informational Bulletin of Ivano-Frankivsk University of Law Named after King Danylo Halytskyi*, 8, 40–50.
10. Kotyk, H. V. (2020). Concepts and types of systematization of legislation. *Scientific Notes of the International Humanitarian University*, 32, 14–18.
11. Melenko, S. H. (2002). *Consolidation as a type of systematization of normative legal acts* [Candidate thesis, Taras Shevchenko National University of Kyiv].
12. Mykhailovych, D. M. (2005). Theoretical and legal aspects of systematization of legislation. *Bulletin of National University of Internal Affairs*, 31, 249–255.
13. Obushenko, N. M. (2018). To the problem of systematization of subordinate normative legal acts in the field of labor. *Subcarpathian Law Herald*, 1(22), 66–69.
14. Polishchuk, H. B. (2012). The features of legal technique of codificative legal acts and secondary legislation. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 19(1), 98–100.
15. Ryndiuk, V. I. (2015, February 27–28). *Accounting and incorporation of legislation as information prerequisites for its systematization* [Conference presentation abstract]. International Scientific Conference "Legal science and practice in the third millennium", Košice, Slovak Republic. <https://ir.kneu.edu.ua:443/handle/2010/8752>.
16. Ryndiuk, V., & Grishko, O. (2020). Accounting of legislation as activity for ordering information about legislation. *Law Herald*, 2, 145–150. <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1716>.
17. Stefanчук, R. O. (2011). The concept and forms of systematization of civil legislation. *Private Law and Business*, 10, 7–12.
18. Tsvik, M. V., Petryshyn, O. V., Avramenko, L. V. et al. (2009). *General Theory of State and Law* (M. V. Tsvik, & O. V. Petryshyn, Eds.). Right.
19. Zadoienko, O. V. (2012). Codification as a form of systematization: some fundamental features. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Series: Legal Studies*, 91, 69–72.

Received the editorial office: 15 May 2024

Accepted for publication: 10 August 2024

**MYKHAILO YURIIOVYCH BURDIN,**

*Doctor of Law, Professor,  
Kharkiv National University of Internal Affairs;  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6748-3321>,  
e-mail: burdin@univd.edu.ua;*

**IHOR LVOVYCH NEVZOROV,**

*Candidate of Law,  
Kharkiv National University of Internal Affairs,  
Department of Theory and History of State and Law;  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2021-7886>  
e-mail: nevzorov@ua.fm;*

**YULIIA OLEHIVNA BEZUSA,**

*Candidate of Law,  
Kharkiv National University of Internal Affairs,  
Department of Theory and History of State and Law;  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0494-6525>,  
e-mail: bezusaau@gmail.com*

**DISPUTABLE ISSUES REGARDING THE SYSTEMATISATION OF BYLAWS AND REGULATIONS**

The article deals with the issue of systematisation of by-laws and regulations resulting from the adoption of the Law of Ukraine “On Lawmaking”.

It is noted that the adoption of the Law of Ukraine “On Lawmaking” has not fundamentally solved the problem of streamlining of regulatory legal acts. The unresolved nature of a wide range of issues related to the systematisation of legislation gives rise, in particular, to many debatable issues, such as: clarifying the admissibility and expediency of codification of bylaws and regulations; determining and regulating the most optimal forms of systematisation of bylaws and regulations, and the role and possibilities of consolidation as a form of systematisation of bylaws and regulations.

Based on the analysis of the Law of Ukraine “On Lawmaking”, the article determines that the legislator, firstly, has not proposed a definition of codification as a form of lawmaking, and secondly, has not classified the types of codification by their legal force. Thus, the question of the potential existence of codification bylaws in the context of the Law of Ukraine “On Lawmaking” is left unsolved. Instead, the practice of subordinate legislation confirms the regularity of the existence of codification subordinate acts in the structure of the legislative system. The authors point out that the main form of subordinate legislation is resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is noted that the existing theoretical developments and foreign experience of regulating both formal and informal incorporation indicate that it is inexpedient to introduce it in Ukraine through amendments to the Law of Ukraine “On Lawmaking”, since incorporation does not have the features of lawmaking at all, and therefore it cannot be the subject of legal regulation by the Law on Laws.

It is emphasised that, given the current doctrinal understanding of the peculiarities of alternative codifications of by-laws and regulations in Ukraine, it would be advisable to adopt a separate legal act (at the level of a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine) which would regulate the rules for systematisation of by-laws and regulations in the system of executive authorities, based on the Law of Ukraine “On Lawmaking”.

It is concluded that the issue of the subjective composition of public authorities with regard to the specific forms of systematisation of by-laws and regulations requires normative and doctrinal certainty, given the consolidation of legislation.

**Key words:** *lawmaking, accounting, systematisation, by-laws and regulations, consolidation, code.*

**Цитування (ДСТУ 8302:2015):** Бурдін М. Ю., Невзоров І. Л., Безуса Ю. О. Деякі дискусійні питання щодо систематизації підзаконних нормативно-правових актів. *Право і безпека*. 2024. № 3 (94). С. 9–20. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2024.3.01>.

**Citation (APA):** Burdin, M. Yu., Nevzorov, I. L., & Bezusa, Yu. O. (2024). Disputable issues regarding the systematisation of bylaws and regulations. *Law and Safety*, 3(94), 9–20. <https://doi.org/10.32631/pb.2024.3.01>.