

**В. Риндюк,**

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

О. Гришко,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ОБЛІК ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ДІЯЛЬНІСТЬ З УПОРЯДКУВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЗАКОНОДАВСТВО

Упорядкування, систематизація законодавства, тобто зміна його якісного та/або кількісного стану, можлива лише в результаті правотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Разом із тим не менш важливим складником діяльності органів публічної влади є діяльність з упорядкування, систематизації інформації про законодавство. Для правотворчості та реалізації права велике значення має актуальна правова інформація, належним чином представлена та впорядкована. Одним із видів діяльності, змістом якої є упорядкування інформації про законодавство, є облік законодавства. Облік законодавства не пов'язаний прямо з якими-небудь змінами самого законодавства (його якість щодо змісту та/або форми залишається незмінною), а отже, об'єктом діяльності з обліку законодавства є правова інформація. Результатом обліку законодавства є новий якісний стан представлення інформації про законодавство, що збирається, фіксується, класифікується, оформлюється, зберігається певним чином.

Облік – це засвідчення, встановлення наявності, з'ясування кількості чого-небудь; система реєстрації процесів якої-небудь діяльності в її кількісному та якісному виявах із метою спрямування, контролю і т. ін. [1, с. 808].

У теорії права облік законодавства (нормативно-правових актів) визначається як збір державними органами, державними і недержавними підприємствами, фірмами й іншими установами та організаціями чинних нормативних актів, їх обробка і розташування за певною системою, збереження, а також видача довідок для зацікавлених органів, установ, окремих осіб на їхні запити [2, с. 149]; як діяльність щодо збирання, оброблення в логічній послідовності та зберігання текстів нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному стані з урахуванням усіх внесених змін та доповнень, а також діяльність щодо створення спеціальних систем накопичення і пошуку нормативно-правових актів [3, с. 149]; як вид систематизації, що здійснюється шляхом збирання, фіксування в логічній послідовності та зберігання нормативно-правових актів, підтримання їх у контрольному (актуальному) стані з урахуванням змін, а також створення спеціальних систем їх накопичення і пошуку [4, с. 223] тощо.

Отже, облік законодавства – це діяльність, пов'язана зі збиранням, фіксуванням, класифікацією, зберіганням, підтриманням у контрольному (актуальному) стані нормативно-правових актів, а також наданням інформації про них, що може здійснюватися як органами





публічної влади, так і іншими суб'єктами (підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами).

Залежно від того, на яких носіях збирається, фіксується та зберігається інформація про законодавство, розрізняють *журнальний, картковий та електронний* облік. За журнального та карткового обліку вся інформація про нормативно-правові акти реєструється на паперових носіях (у спеціальних журналах або на окремих картках відповідно). За електронного обліку інформація про нормативно-правові акти зберігається за допомогою комп'ютерної техніки на електронних носіях інформації (електронні сервери, жорсткі диски комп'ютерів, компакт-диски тощо). Із розвитком інформаційних технологій та загальною комп'ютеризацією найбільш поширеним та зручним стає електронний облік, а журнальний та картковий облік використовується все менше. Зокрема, Положенням про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України (затвердженим Наказом Міністерства юстиції України від 15.04.2004 № 31/5) визначено правила ведення карткового та журнального обліку.

Залежно від суб'єктів, які здійснюють облік законодавства, у юридичній літературі розрізняють *офіційний та неофіційний* облік. Офіційний – це виданий урядовою установою; повідомлений, оголошений урядовою установою; властивий урядовим документам, діловим паперам; урядовий, службовий [1, с. 868]. Отже, офіційний характер обліку законодавства означає, що ця діяльність здійснюється органами публічної влади в межах їхніх повноважень, визначених відповідними нормативно-правовими актами. Відповідно, неофіційний характер обліку законодавства означає, що ця діяльність може здійснюватися всіма іншими суб'єктами (юридичними та фізичними особами) за власною ініціативою.

Офіційний облік законодавства є одним із завдань Міністерства юстиції

України. Так, відповідно до Положення про Міністерство юстиції України (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228), до його повноважень, зокрема, належать: підтримання текстів актів законодавства у контрольному стані, ведення їх обліку та здійснення зберігання; ведення обліку та здійснення зберігання чинних міжнародних договорів України, актів законодавства держав, з якими здійснюється обмін правовою інформацією; забезпечення ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, надання інформації з нього. Також, відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1040), одним із завдань юридичної служби є ведення обліку актів законодавства і міжнародних договорів України, забезпечення підтримання їх у контрольному стані та зберігання.

Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23.04.2001 № 376. Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів (далі – Реєстр) – автоматизована система збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, яка складається з еталонного, страхового, робочого, інформаційного фондів. Держателем Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів є Міністерство юстиції України, яке розробляє організаційні та методологічні принципи ведення Реєстру, приймає рішення про включення нормативно-правових актів до Реєстру, здійснює їх опрацювання, ідентифікацію, класифікацію (Класифікатор галузей законодавства України затверджено Наказом Міністерства юстиції України № 43/5 від 02.06.2004), відповідає за автентичність та контрольний стан еталонних текстів, забезпечує внесення





нормативно-правових актів до еталонного фонду і його збереження та здійснює контроль над наданням інформації з Реєстру.

Інформація з інформаційного фонду Реєстру є публічною інформацією відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та підлягає наданню на запит, є доступною на паперових носіях та шляхом доступу до інформаційного фонду Реєстру. Копія еталонного тексту Реєстру відтворюється Адміністратором Реєстру на паперовому носії із застосуванням спеціальних програмних і технічних засобів перевірки ознак збереження цілісності еталонного тексту Реєстру. Під час доступу до інформаційного фонду Реєстру збереження всіх спеціальних ознак, які забезпечують цілісність копій еталонних текстів нормативно-правових актів з інформаційного фонду Реєстру, гарантується під час перегляду цих копій тільки на екрані комп'ютера користувача Реєстру (Інструкція про порядок та умови одержання інформації з інформаційного фонду Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 26.06.2002 № 57/5).

Отже, користувачі Реєстру можуть одержати копію еталонного тексту Реєстру (еталонний текст Реєстру – текст нормативно-правового акта у формі комп'ютерного файлу, цілісність якого забезпечується за допомогою спеціальних ознак) на паперових носіях або шляхом доступу до інформаційного фонду Реєстру. Таким чином, Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів є офіційним джерелом інформації про нормативно-правові акти та дає змогу отримати їх офіційні (еталонні) тексти за запитами на інформацію відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно ст. 5 цього Закону, доступ до публічної інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації, зокрема в офіційних друкованих видан-

нях, на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Обліком законодавства також є електронні бази законодавства на офіційних Інтернет-ресурсах органів публічної влади, наприклад інформаційно-пошукова система «Законодавство України» на офіційному вебпорталі Верховної Ради України (rada.gov.ua). Вона використовується згідно з Положенням про вебресурси Верховної Ради України (затвердженим Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 19.05.2015 № 699) та є офіційним джерелом інформації Верховної Ради України. При цьому слід підкреслити, що база даних «Законодавство України» на офіційному вебпорталі Верховної Ради України має інформаційний характер, тобто може використовуватися виключно для довідкових цілей і не є офіційним друкованим виданням, тобто не містить офіційні тексти нормативно-правових актів. У цьому контексті потребують окремого наукового дослідження питання співвідношення таких понять, як «офіційне джерело правової інформації», «офіційне друковане видання», «офіційний текст нормативно-правового акта», «еталонний текст нормативно-правового акта» тощо.

На нашу думку, для такого виду обліку законодавства, який є офіційним джерелом правової інформації, однак не є офіційним друкованим виданням і, відповідно, тексти нормативно-правових не мають офіційного характеру, доцільно використовувати термін *офіціозний (напівофіційний) облік законодавства* (за аналогією як у юридичній літературі виокремлюють офіціозну (напівофіційну) інкорпорацію, що передбачає видання збірок нормативно-правових актів за дорученням суб'єкта правотворчості спеціально уповноваженими на це органами, при цьому суб'єкт правотворчості офіційно не затверджує і не схвалює таку збірку, а тому тексти розміщених у ньому нормативно-правових актів не набувають офіційного характеру [5, с. 366]). Слід





значити, що саме слово «офіційний» тлумачиться як формально не зв'язаний з урядом, але насправді здійснює або безоглядно підтримує його політику [1, с. 869].

Неофіційний облік законодавства може здійснюватися в паперовій або електронній формі підприємствами, установами, організаціями, окремими науковцями тощо як для задоволення власних потреб, так і для забезпечення (зокрема, на комерційній основі) потреб у правовій інформації інших юридичних та фізичних осіб. Прикладами такого обліку законодавства, зокрема, є правова інформаційно-пошукова система «Нормативні акти України, інформаційно-правова система «ЛІГА-ЗАКОН», довідково-правова система «Дінай» [6, с. 145–150] тощо.

Таким чином, офіційний та офіційний (напівофіційний) облік законодавства здійснюється органами публічної влади відповідно до їхніх повноважень, визначених нормативно-правовими актами, а неофіційний – усіма іншими суб'єктами (юридичними та фізичними особами) за власною ініціативою для задоволення власних потреб або на комерційній основі. Результатом офіційного обліку є упорядкування офіційних текстів нормативно-правових актів, а результатами офіційного (напівофіційного) та неофіційного – упорядкування текстів нормативно-правових актів, що мають довідково-інформаційний характер і на них не можна посилалися в процесі правотворчості та застосування права. Зокрема, в п. 3 Указу Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 № 503/97 (зі змінами) зазначено, що нормативно-правові акти опубліковані в інших друкованих виданнях, крім офіційних друкованих виданнях («Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України»), мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офі-

ційного застосування. Громадяни, державні органи, підприємства, установи, організації під час здійснення своїх прав і обов'язків повинні застосовувати закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, опубліковані в офіційних друкованих виданнях або одержані у встановленому порядку від органу, який їх видав.

Метою обліку законодавства є задоволення інформаційних потреб громадян щодо правової інформації у різноманітних суспільних відносинах, підтримання інформації про чинне законодавство в упорядкованому, актуальному (контрольному) стані з урахуванням усіх змін та доповнень, який дає змогу оперативно одержувати актуальні, достовірні та повні тексти нормативно-правових актів. Наприклад, відповідно до Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, Реєстр створюється з метою: забезпечення додержання єдиних принципів ідентифікації нормативно-правових актів та ведення їх державного обліку в межах інформаційного простору України; створення фонду та підтримання в контрольному стані нормативно-правових актів, надання інформації про них; забезпечення в межах, визначених законодавством, доступності, гласності та відкритості правової інформації для користувачів. У Положенні про порядок здійснення обліку та систематизації законодавства в органах та установах юстиції України зазначено, що облік і систематизація актів законодавства здійснюється з метою забезпечення їх точною і повною інформацією про чинне законодавство України, надання допомоги працівникам органів та установ юстиції в оперативному пошуку законодавчих актів.

Отже, підсумовуючи, слід зазначити, що облік законодавства є діяльністю, об'єктом якої є інформація про законодавство, та включає в себе збирання, фіксування, класифікацію та 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). У юридичній літературі до основних принципів організації обліку законодавства відносять: 1) повноту інформаційного масиву, яка 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 [7, с. 127].

Залежно від того, на яких носіях збирається, фіксується та зберігається інформація про законодавство, розрізняють картковий, журнальний та електронний облік законодавства. Залежно від суб'єктів, які здійснюють облік законодавства (органи публічної влади та інші суб'єкти права) та юридичних наслідків (офіційний чи довідково-інформаційний характер текстів нормативно-правових актів) можна визначити такі види обліку законодавства, як офіційний, офіціозний (напівофіційний) та неофіційний.

У статті досліджується облік законодавства як один із видів діяльності, змістом якої є упорядкування інформації про законодавство. Облік законодавства не пов'язаний прямо з якими-небудь змінами самого законодавства (його якості щодо змісту та/або форми залишається незмінною). Об'єктом діяльності з обліку законодавства є інформація про законодавство, а результатом – новий якісний стан

інформації про законодавство. Облік законодавства – діяльність, пов'язана зі збиранням, фіксуванням, класифікацією, зберіганням, підтриманням у контрольному (актуальному) стані нормативно-правових актів, а також наданням інформації про них (тексту нормативно-правового акта офіційного або інформаційно-довідкового характеру), що може здійснюватися як органами публічної влади, так і іншими суб'єктами (підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами).

Залежно від того, на яких носіях збирається, фіксується та зберігається інформація про законодавство, розрізняють картковий, журнальний та електронний облік. За журнального та карткового обліку вся інформація про нормативно-правові акти зберігається на паперових носіях, а за електронного – на електронних носіях інформації (електронні сервери, жорсткі диски комп'ютерів, компакт-диски тощо).

Залежно від суб'єктів обліку законодавства слід розрізняти офіційний, офіціозний (напівофіційний) та неофіційний облік законодавства. Офіційний та офіціозний облік законодавства здійснюється органами публічної влади відповідно до їхніх повноважень, визначених нормативно-правовими актами, а неофіційний – усіма іншими суб'єктами (юридичними та фізичними особами) за власною ініціативою для задоволення власних потреб або на комерційній основі. Результатом офіційного обліку є упорядкування офіційних текстів нормативно-правових актів, а результатами офіціозного та неофіційного – упорядкування текстів нормативно-правових актів довідково-інформаційного характеру.

Ключові слова: облік законодавства, інформація про законодавство, картковий, журнальний та електронний облік законодавства, офіційний, офіціозний (напівофіційний) та неофіційний облік законодавства.





Ryndiuk V., Grishko O. Accounting of legislation as activity for ordering information about legislation

In the article accounting of legislation as one of the activities, the content of which is ordering of information about legislation is being researched. Accounting of legislation is an activity that is not related to any changes in legislation (its quality in terms of content and / or form remains unchanged). The object of accounting of legislation is information about legislation, and the result is a new qualitative (orderly) state of information about legislation. Accounting of legislation is an activity related to the collection, fixation, classification, storage, maintenance in the control (actual) state of normative-legal acts, and providing information about them (text of the normative-legal act of official or information-reference character), which is carried out both by public authorities and other entities (enterprises, institutions and organizations, individuals).

Depending on where information about legislation is collected, fixed and stored, there are card, magazine and electronic accounting. In card and magazine accounting all information about normative-legal acts is stored on paper, and in electronic accounting – in electronic form (electronic servers, computer hard drives, CDs, etc.).

Depending on the subjects of accounting of legislation, there are official, semi-official and unofficial accounting of legislation. Official and semi-official accounting of legislation is carried by public authorities in accordance with their powers defined by

normative-legal acts, and unofficial – by all other entities (legal entities and individuals) on their own initiative to meet their own needs or on a commercial basis. The result of official accounting of legislation is the ordering of the official texts of normative-legal acts, and the results of semi-official and unofficial – the ordering of the texts of normative-legal acts of information-reference character.

Key words: accounting of legislation, information about legislation, card, magazine and electronic accounting of legislation, official, semi-official and unofficial accounting of legislation.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

2. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.

3. Теорія держави і права : навчальний посібник / О.О. Тихомиров та ін. ; за заг. ред. Л.М. Стрельбицької. Київ : Кондор-Видавництво, 2016. 332 с.

4. Теорія держави і права : підручник / О.В. Петришин та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.

5. Добробог Л.М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми його систематизації. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2014. Т. 14. С. 365–370.

6. Інформаційне забезпечення юридичної діяльності : підручник / за заг. ред. д.т.н., проф. В.Б. Вишні. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 228 с.

7. Вергелес Д.Є. Основоположні принципи кодифікації законодавства. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 127–130.

