

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.2

DOI <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.3/04>**Головко К.В.**

Ужгородський національний університет

ОЗНАКИ ІНКОРПОРАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті автором проаналізовано інкорпорацію законодавства як одну з форм його систематизації з метою виявлення тих ознак, які перетворюють інкорпорацію на перспективну форму систематизації муніципального законодавства України. Сформульовано, що інкорпорація муніципального законодавства України – це вид ненормотворчої систематизації муніципального законодавства України, який передбачає створення будь-якою особою друкованих збірників актів (переважно за предметом регулювання) або оприлюднення її результатів в електронній формі (переважно за хронологією) за умови зміни форми відповідних актів шляхом їх викладення в актуальній редакції.

Ключові слова: муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства, інкорпорація, місцеве самоврядування, інкорпорація муніципального законодавства України.

Постановка проблеми. Під час дослідження муніципального законодавства України вивчення особливостей його інкорпорації займає важливе місце. Воно зумовлено тісним зв'язком між муніципальним та конституційним правом і, відповідно, між муніципальним та конституційним законодавством. А щодо конституційного законодавства дослідники зауважують: «Загальногалузева <...> систематизація конституційно-правових актів може бути здійснена тільки шляхом інкорпорації. Однак інкорпорація не виключає паралельної переробки системи правових актів і норм. Тому необхідно проводити її таким чином, щоб вона вирішувала завдання не тільки об'єднання окремих конституційно-правових актів до збірника, а й сприяла б оновленню конституційного законодавства» [1, с. 248]. Варто зауважити, що поки що не існує паперових збірників, які були б наслідком інкорпорації всієї галузі муніципального законодавства України. Враховуючи, що суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування постійно ускладнюються, можна передбачити, що подібних паперових збірників в Україні так і не з'явиться.

Тим не менш, це не означає, що інкорпорація законодавства не має перспектив у контексті систематизації муніципального законодавства України. Багато її ознак є такими, які надають можливість розкрити потенціал інкорпорації саме по відношенню до досліджуваної галузі національного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку української юридичної літератури слід констатувати, що проблеми інкорпорації законодавства в цілому, так само як і інкорпорації муніципального законодавства зокрема, не викликають значного інтересу дослідників. Як правило, інкорпорація як одна з форм систематизації законодавства досліджується фахівцями з теорії права, а вчені, які аналізують проблеми муніципального законодавства України, не вивчають проблематику інкорпорації галузі. Наявні лише деякі приклади інкорпорації окремих інститутів муніципального законодавства, які привертали увагу дослідників самі по собі, а не з точки зору систематизації нормативних положень про них (дивись, наприклад, [2; 3]).

Постановка завдання. Метою статті є аналіз ознак інкорпорації законодавства як однієї з форм

його систематизації з метою виявлення тих ознак, які перетворюють інкорпорацію на перспективну форму систематизації муніципального законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щодо інкорпорації як форми систематизації законодавства, на відміну від консолідації та кодифікації, і досі існує термінологічна невизначеність у контексті того, що поняття «інкорпорація» в юридичній літературі застосовується у двох значеннях. Перше значення – це інкорпорація як одна з форм систематизації національного законодавства. Друге значення поняття «інкорпорація» має у міжнародному та європейському праві. Там йдеться про «інкорпорацію» як таку, а не про «інкорпорацію законодавства», і це поняття означає поглинання, «засвоєння», рецепцію. За сутністю це є вірним – у перекладі з латинської мови *incorporatio* означає «включення, входження до складу чого-небудь».

Можна навести такі приклади застосування поняття «інкорпорація» в юридичній літературі з питань міжнародного права та/або застосування міжнародних договорів.

У 2002 р. була успішно захищена дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Проблеми інкорпорації норм Європейської хартії місцевого самоврядування у російську правову систему» [4]. Зі змісту та з тексту роботи очевидно, що йдеться не про систематизацію норм муніципального права, а про їхню гармонізацію з європейськими муніципальними стандартами, а потенційно – і про їхню уніфікацію з цими стандартами.

Фахівець із конституційного права Д.С. Терлецький зауважив, що «закріплена ст. 9 Конституції України інкорпорація чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [5, с. 95]. Таким чином, автор має на увазі те, що інкорпорація – це включення документів до національного законодавства, їх своєрідна «абсорбація», «поглинення» ним. Як наслідок, ці документи мають стати невід'ємною частиною національного законодавства. Варто підкреслити, що таке застосування поняття «інкорпорація» не має нічого спільного з інкорпорацією як одною з форм систематизації законодавства.

О.О. Крутій зазначає, що «шляхом інкорпорації досить часто у внутрішньодержавне законодавство водяться уніфіковані правові поняття. Наприклад, сучасні закони адаптують до національного правопорядку такі уніфіковані колізійні

критерії, як «звичайне місцезнаходження» і «громадянство» [6, с. 70]. У цій цитаті поняття «інкорпорація» застосовується в аналогічному значенні, якщо проводити аналогію з цитатою з праці Д.С. Терлецького. Однак О.О. Крутій веде мову не про інкорпорацію низки документів у цілому або їх ратифікованих частин, а про інкорпорацію лише понятійного апарату. Поки що слід зробити на цьому наголос та повернутись до інкорпорації понятійного апарату після завершення аналізу застосування поняття «інкорпорація» в міжнародно-правовому вимірі. У наступному розділі ця пропозиція буде проаналізована з точки зору інкорпорації відповідних положень муніципального законодавства України.

У подібному значенні застосовує поняття «інкорпорація» і С.В. Єршов, і знов-таки в контексті наднаціонального права, аналізуючи функціонування Суду Європейського Союзу. Він, зокрема, підкреслив: «неодмінно слід зазначити також позицію Суду ЄС про те, що такі, що прямо застосовуються, норми права Співтовариства (Співтовариств, Союзу) не повинні інкорпоруватися до законодавства держав-членів. До цього ми додаємо, що такі норми і не стають частиною правової системи держав-членів. Будучи застосованими в державах-членах, вони зберігають своє юридичне буття як норми права Співтовариства (Співтовариств, Союзу, Європейського інтеграційного права), автономного і наднаціонального за своєю природою» [7, с. 130]. Отже, і С.В. Єршов у даному прикладі веде мову не про інкорпорацію законодавства як форму його систематизації.

Слід зазначити, що навряд чи таке застосування поняття «інкорпорація» виправдовує себе, адже воно тільки вносить плутанину в юридичну літературу.

Отже, під час аналізу сутності, ознак, мети, визначення інкорпорації законодавства, її видів слід оминати увагою пропозиції та висновки фахівців з міжнародного та європейського права, навіть якщо йдеться про муніципальні питання. Водночас підкреслимо, що прикметник «муніципальний» у праві Європейського Союзу дещо змінив своє змістовне навантаження. Якщо в контексті дослідження національного права «муніципальний» виступає синонімом по відношенню до «місцевий» у розумінні здійснення місцевого самоврядування, то в контексті дослідження права ЄС «муніципальний» виступає синонімом по відношенню до «державний» у розумінні національного права та законодавства держав-членів Європейського Союзу.

Повертаємось до інкорпорації законодавства як одної з форм його систематизації. Дослідники пропонують уважати, що «головна мета інкорпорації – не вдосконалення законодавства, бо нові за змістом норми не створюються, а впорядкування, поліпшення правозастосовної практики. При інкорпорації не вносяться зміни в регулювання <...> відносин. Вона покращує його структуру, спрощує відшукання відповідних статей для застосування і підвищує ефективність. Цим інкорпорація відрізняється від кодифікації» [8, с. 25–26]. «Протиставлення» таких форм систематизації законодавства, як інкорпорація та кодифікація, що неодмінно має місце в разі виокремлення як форм систематизації законодавства лише цих двох форм, надає можливість яскраво продемонструвати основні ознаки інкорпорації. Крім тих ознак, які притаманні інкорпорації законодавства як одній з форм систематизації законодавства, до їх числа вчені пропонують віднести такі.

М.О. Пряжнікова вказала, що інкорпорація «здійснюється без встановленої нормативно-правовими актами зміни змісту правового регулювання» [9, с. 34]. Слід погодитись із цим висновком та віднести інкорпорацію до числа ненормотворчих форм систематизації законодавства.

Як влучно зазначив В.О. Сивицький, «не тільки кодифікація, а й така, що ретельно проводиться, інкорпорація повинна спричиняти не просто механічне об'єднання нормативних правових актів в якусь єдину систему, а й переробку актів, що інкорпуються, їх ув'язку між собою, якщо йдеться не про складання єдиного акту (кодексу), а про створення збірника актів. Образно висловлюючись, перед тим, як будувати зруб, колоди потрібно обробити й підігнати одну до іншої» [10, с. 13–14]. Отже, інкорпорація законодавства є творчим процесом, який потребує також і наукового підґрунтя.

У зв'язку з тим, що під час проведення інкорпорації законодавства нові норми не утворюються, доцільно наголошувати на її ненормотворчому характері на початку збірника, який утворюється внаслідок здійснення інкорпорації. Розміщення такого зауваження буде тим більш важливим, що фахівці з юридичної техніки майже не обмежують укладачів інкорпораційних збірників у тих діях, які вони можуть застосовувати по відношенню до таких, що інкорпуються, документів. Збірник може бути потрібним як для правозастосовної практики, так і для подальшої нормотворчої діяльності (у тому числі для здійснення подальшої консолідації законодавства, кодифікації законодав-

ства). А тому «форма викладення змісту <...> іноді може зазнавати деяких змін, оскільки вона не зводиться до простого відтворення раніше виданих актів, а законодавчий матеріал, що об'єднується, підлягає більш-менш складній зовнішній обробці: до тексту <...> вносяться наступні офіційні зміни, включаються статті й пункти, що втратили силу, або мали тимчасове значення, або містять явні суперечності тощо» [11, с. 207].

Вчені погоджуються з тим, що інкорпорація передбачає і більш значні зміни в тексті таких, що їй піддаються, документів. А саме: «під зовнішньою обробкою законів, в якій полягає сутність і призначення інкорпорації, інколи розуміють лише внесення до їх тексту всіх наступних офіційних змін, що, звичайно, є необхідним. У значну кількість законів після їх прийняття вносять зміни, доповнення, окремі статті й пункти визнають такими, що втратили чинність, тощо. У разі інкорпорації всі такі зміни вносять до первісного тексту акта, або, інакше кажучи, інкорпують. Однак цим інкорпоративна обробка матеріалів не вичерпується. З них виключають статті, пункти, абзаци тимчасового значення, а також статті та пункти, що передбачають зміни чи відміну раніше прийнятих актів, оскільки вони інкорпувалися в текст цих актів» [11, с. 207–208]. У наведеній цитаті йдеться лише про закони, але варто застосувати ці положення за аналогією й до інших видів нормативно-правових актів, які інкорпуються.

Г.А. Рогальова запропонувала вважати, що «при інкорпорації впорядкування чинних актів зводиться:

- по-перше, до їх об'єднання з метою усунення множинності статей з одних і тих же питань; до скасування статей тимчасового характеру і статей, що втратили чинність, а також статей, що передбачають зміну або скасування раніше прийнятих актів;

- по-друге, до скорочення кількості нормативного матеріалу за рахунок поглинання статей іншим актом (більш пізнім або колишнім), тобто до об'єднання однакових за змістом статей;

- по-третє, до усунення протиріч у нормативних актах» [8, с. 25–26].

Слід лише частково поділити сформульовану Г.А. Рогальновою думку, тому що:

- мета інкорпорації не може істотно відрізнятися від мети систематизації з огляду на те, що інкорпорація законодавства виступає однією з форм його систематизації;

- у разі інкорпорації не є обов'язковим упорядкування саме чинних нормативно-правових

актів. Цілком можливою є інкорпорація тих нормативно-правових актів, які вже втратили свою чинність, однак у тих чи інших випадках представляють інтерес для теоретиків та/або практиків. Наприклад, для дослідників, які аналізують динаміку вдосконалення муніципального законодавства України, представляє неабиякий інтерес збірник, на матеріалах якого можна прослідкувати всі існуючі в попередні роки редакції того Закону про місцеве самоврядування, який на кожному з етапів державного розвитку виступав основним галузевим кодифікаційним актом галузі муніципального права.

Розкрити сутність інкорпорації допоможе і перелік етапів, які обов'язково проходить інкорпораційна діяльність. О.В. Карнаухова виокремила їх по відношенню до інкорпорації локальних нормативно-правових актів, але варто зауважити, що за аналогією цю пропозицію можна розповсюдити і на загальнодержавні, і на місцеві нормативно-правові акти (варто уточнити, що під «локальними нормативно-правовими актами О.В. Карнаухова має на увазі не нормативно-правові акти місцевих органів публічної влади в цілому та не нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування зокрема, а внутрішні документи підприємств, установ та організацій).

Отже, на думку О.В. Карнаухової, «Інкорпорація локальних НПА¹ включає кілька етапів:

- підготовчий. Він полягає у прийнятті рішення про майбутню інкорпорацію, у вирішенні організаційних, технічних та інших питань;
- відбір локальних НПА для включення до збірника;
- розподіл по розділах відібраних актів і їх аналіз;
- зовнішня обробка таких, що включаються до збірника, актів. Її мета – забезпечити збірник локальними НПА в чинній редакції, виключивши частини, що не містять нормативних приписів. Цей етап показовий у плані того, що інкорпорація відноситься до зовнішньої систематизації, що не торкається змістовної сторони НПА;
- формування збірника, що припускає наявність у ньому, крім НПА, вступної частини, довідкового апарату (зміст, переліки), виноску, розташованих у певному порядку;

– оновлення збірника, яке потрібно періодично проводити у зв'язку з безперервністю правотворчості. Для здійснення даного етапу важливим є вибір таких способів видання збірників, як використання рознімної палітурки і вільних аркушів» [12, с. 17].

Щодо останнього пункту варто зауважити, що цей етап є бажаним, але факультативним. Усі ж інші етапи інкорпораційної діяльності слід віднести до числа обов'язкових, але тільки у випадку, коли йдеться про оприлюднення результату інкорпорації в паперовій формі. Якщо ж результат інкорпораційної діяльності оприлюднюється в електронній формі, то це зменшує кількість ресурсів, що потребує ця форма систематизації. Ураховуючи те, що органи місцевого самоврядування як потенційні суб'єкти інкорпорації власних документів інколи мають обмаль ресурсів, це є особливо важливим для інкорпорації муніципального законодавства України.

Слід підкреслити, що О.В. Карнаухова, надаючи характеристики етапу «зовнішня обробка таких, що включаються до збірника, актів», дуже влучно охарактеризувала мету цієї зовнішньої обробки – викласти нормативно-правові акти «в чинній редакції, виключивши частини, що не містять нормативних приписів». Ця фраза є дуже ємною та водночас лаконічною. Також вона значною мірою характеризує сутність інкорпорації законодавства. А отже, це словосполучення заслуговує на увагу при формулюванні визначення поняття «інкорпорація муніципального законодавства України».

Висновок. Інкорпорація муніципального законодавства України – це вид ненормотворчої систематизації муніципального законодавства України, що передбачає створення будь-якою особою друкованих збірників актів (переважно за предметом регулювання) або оприлюднення її результатів в електронній формі (переважно за хронологією) за умови зміни форми відповідних актів шляхом їх викладення в актуальній редакції. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі тих видів інкорпорації законодавства, які доцільно застосовувати до систематизації муніципального законодавства України.

¹ Нормативно-правових актів. – К.Г.

Список літератури:

1. Сивицкий В.А. Пределы, условия и стимулы кодификации российского законодательства на современном этапе. *Кодификация законодательства : теория, практика, техника* : материалы международной научно-практической конференции, (Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008 года) ; Нижегородская акад. МВД России и др. ; под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Нижний Новгород : Графика и др., 2009. С. 243–253.
2. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36–40.
3. Мішина Н.В. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.academy.kiev.ua/ej3/txts/REGIONALNE/04-MISCHINA.pdf>
4. Дремов А.Б. Проблемы инкорпорации норм Европейской хартии местного самоуправления в российскую правовую систему : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. 23 с.
5. Терлецький Д.С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні. Одеса : Фенікс, 2009. 232 с.
6. Крутий Е.А. Современные кодификации международного частного права : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 236 с.
7. Ершов С.В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 163 с.
8. Рогалева Г.А. Теоретические вопросы кодификации трудового законодательства : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1984. 185 с.
9. Пряжникова М.А. Техника систематизации законодательства в исследованиях белорусских ученых. *Юридическая техника как профессиональное искусство юриста* : материалы международной студенческой конференции (Волгоград, 5-6 апреля 2011 года). Волгоград : Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2012. С. 33–35.
10. Сивицкий В.А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. Москва : «Формула Права», 2007. 140 с.
11. Теорія держави і права: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 448 с.
12. Карнаухова Е.В. Систематизация локальных нормативных правовых актов в Российской Федерации: общая характеристика и виды : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2011. 22 с.

ПРИЗНАКИ ИНКОРПОРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

В статье автором проанализирована инкорпорация законодательства как одна из форм его систематизации с целью выявления признаков, которые превращают инкорпорацию в перспективную форму систематизации муниципального законодательства Украины. Сформулировано, что инкорпорация муниципального законодательства Украины – это вид ненормотворческой систематизации муниципального законодательства Украины, предусматривающий создание любым лицом печатных сборников актов (преимущественно по предмету регулирования) или обнародования ее результатов в электронной форме (в основном по хронологии) при условии изменения формы соответствующих актов путем их изложения в актуальной редакции.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства, инкорпорация, местное самоуправление, инкорпорация муниципального законодательства Украины.

FEATURES OF INCORPORATION OF MUNICIPAL LEGISLATION IN UKRAINE

In the article the author analyzes the incorporation of legislation as one of the forms of its systematization in order to identify those features that turn incorporation into a perspective form of the Ukrainian municipal legislation's systematization. It is stated that the Ukrainian municipal legislation's incorporation is a kind of non-normative Ukrainian municipal legislation's systematization, which is the creation of printed copies of acts by any person (mainly on the subject of regulation) or showing its results in the electronic form (mainly in chronology), subject to the change in the form of the relevant acts by way of their actual edition.

Key words: municipal legislation, systematization, systematization of municipal legislation, incorporation, local self-government, incorporation of municipal legislation of Ukraine.