

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.2

Головко К. В.,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

ІНКОРПОРАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ

INCORPORATION OF MUNICIPAL LEGISLATION OF UKRAINE: CLASSIFICATION CHALLENGES

У статті сформульовано, що при інкорпорації муніципального законодавства України слід звернути особливу увагу на потенціал таких класифікацій цієї форми систематизації: а) залежно від критерію угруповання відповідних актів – на хронологічну, предметну, алфавітну тощо; б) залежно від періоду здійснення – на періодичну (безперервну) та одноразову; в) залежно від кола осіб, на які розповсюджують свою дію відповідні нормативні акти, – на інкорпорацію загальнодержавних актів законодавства та інкорпорацію місцевих актів законодавства; г) залежно від суб'єкта інкорпорації – на офіційну та неофіційну інкорпорацію законодавства.

Ключові слова: муніципальне законодавство, систематизація, систематизація муніципального законодавства, інкорпорація, офіційна інкорпорація, неофіційна інкорпорація.

В статье сформулировано, что при инкорпорации муниципального законодательства Украины следует обратить особое внимание на потенциал таких классификаций этой формы систематизации: а) в зависимости от критерия группировки соответствующих актов – на хронологическую, предметную, алфавитную и т.д.; б) в зависимости от периода осуществления – на периодическую (непрерывную) и одноразовую; в) в зависимости от круга лиц, на которые распространяют свое действие соответствующие нормативные акты, – на инкорпорацию общегосударственных актов законодательства и инкорпорацию местных актов законодательства; г) в зависимости от субъекта инкорпорации – на официальную и неофициальную инкорпорацию законодательства.

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства, инкорпорация, официальная инкорпорация, неофициальная инкорпорация.

The author states that while incorporating the municipal legislation of Ukraine, one should pay special attention to the potential of such classifications of this form of systematization, as: a) depending on the criterion of grouping the relevant acts – on chronological, substantive, alphabetical, etc.; b) depending on the period of incorporation – on a periodic (continuous) and one-time; c) depending on the range of persons to which the relevant normative acts extend the legal force, – on incorporation of the national legislative acts and incorporation of local acts of legislation; d) depending on the subject of incorporation – on the official and unofficial incorporation of the legislation.

Key words: municipal legislation, systematization, systematization of municipal legislation, incorporation, official incorporation, unofficial incorporation.

Постановка проблеми. Автор статті протягом тривалого часу досліджує питання систематизації муніципального законодавства України. При цьому застосовуються як напрацювання фахівців із теорії права, так і висновки та узагальнення з цього питання, сформульовані вченими, які аналізують місцеве самоврядування в Україні. У процесі дослідження було виявлено, що наразі існує прогалина у частині теоретичного підґрунтя класифікації видів інкорпорації муніципального законодавства України. Ця стаття є кроком уперед у напрямі ліквідації цієї прогалини.

Стан дослідженості проблеми. Питання інкорпорації муніципального законодавства України поки що не аналізувались в українській юридичній літературі на доктринальному рівні. Ця проблема не знайшла свого вирішення і в статтях у фахових виданнях. Зважаючи на це, під час написання цієї праці автором стали у нагоді розроблення щодо інкорпорації законодавства, оприлюднені фахівцями з теорії

права. Щодо вчених, які розробляють муніципально-правову проблематику, то в їхніх статтях містяться лише фрагментарні розробки з поставленого питання (дивись, наприклад, [1; 2]).

Мета статті – виявити ті класифікації інкорпорації законодавства, які є перспективними для застосування під час систематизації муніципального законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід почати з акцентування тези, яка полягає у такому: під час дослідження видів інкорпорації законодавства у цілому та інкорпорації муніципального законодавства України зокрема, то їх доречно аналізувати у контексті дослідження видів систематизації законодавства у цілому.

По-перше, слід розрізняти види систематизації законодавства та форми систематизації законодавства.

Форми систематизації законодавства виокремлюються із застосуванням складних, багатокomпонентних, комплексних підстав класифікації. Для того,

щоб відокремити одну форму систематизації законодавства від іншої, слід звернути увагу на мету, сутність, процедуру чи процес систематизаційних дій.

Види систематизації законодавства виокремлюються із застосуванням простих, однокомпонентних підстав для класифікації. Так, можна виокремити види систематизації законодавства на підставі суб'єктів, що здійснюють відповідну діяльність, об'єкта чи об'єктів систематизації, наявності чи відсутності юридичної сили у нормативно-правового акту, який прийнято в результаті здійснення систематизації тощо. Слід ще раз підкреслити, що види систематизації є важливими, на наш погляд, у контексті дослідження окремих форм систематизації. Тому в цьому підрозділі лише схарактеризовано найбільш поширені відповідні класифікації, які водночас дозволять більш глибоко схарактеризувати інкорпорацію законодавства як таку.

Для інкорпорації законодавства буде важливою згадка про суб'єктів, що її здійснюють. Н.О. Толкунова пропонує виокремлювати «за сферами діяльності суб'єктів систематизації законодавства у сфері соціального захисту населення (як критерій застосовується принцип поділу влади):

- а) систематизацію, проведenu під час здійснення державної діяльності;
- б) систематизацію, проведenu під час застосування законодавства;
- в) систематизацію, проведenu під час здійснення правоохоронної діяльності» [3, с. 66].

Слід підкреслити, що ця підстава класифікації є складною, адже вона, як стверджує автор, ураховує принцип поділу влади та сфери діяльності суб'єктів систематизації законодавства. Скоріше за все, пункт «а» охоплює діяльність органу або органів законодавчої влади, пункт «б» – органів виконавчої влади, а пункт «в» – органів судової влади. Думається, що таку класифікацію можна вдосконалити та застосовувати не щодо систематизації законодавства, а щодо інкорпорації законодавства. За умов удосконалення цієї класифікації могло б бути доцільним врахувати, що існують такі органи державної влади, які не належать до жодної з трьох вищеперерахованих гілок влади, якби вдосконалення цієї класифікації можна було б уважати доцільним. Однак варто зауважити, що подолання окреслених вище проблем навряд чи є необхідним.

По-перше, ця класифікація не може претендувати на універсальність. Наприклад, вона навряд чи буде цілком прийнятною для інкорпорації муніципального законодавства України, адже поділ влади на гілки застосовується лише до такого виду публічної влади, як державна влада. На рівні місцевого самоврядування в Україні поки що не можна виокремити аналог судової гілки влади, а тому теорія розподілу влади не може бути ефективно застосована.

По-друге, наразі в юридичній літературі існують більш вдалі пропозиції щодо застосування інформації про суб'єктів систематизації законодавства для виокремлення її видів. Так, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський, О.С. Григорьев та інші вчені на підставі аналізу суб'єктного складу пропонують поділяти систематизацію законодавства на офіційну та неофіційну. До того ж, якщо детально проаналізувати їхні пропозиції, слід зробити одне зауваження.

У контексті дослідження впливу конкретних суб'єктів систематизаційної діяльності на кінцевий результат цієї діяльності не може не привертати увагу те, що процитовані вище автори ведуть мову про види систематизації законодавства, а не про види інкорпорації законодавства. Водночас навряд чи можна стверджувати, що кодифікація законодавства може бути офіційною чи неофіційною (або що кодифікація законодавства може бути напівофіційною). Так само хибною буде спроба сформулювати висновок про те, що консолідація законодавства може бути офіційною чи неофіційною (або що консолідація законодавства може бути напівофіційною). Якщо автор не виокремлює облік як форму систематизації законодавства (а більшість дослідників наразі до цього не схильна), то більш правильно вести мову про те, що видами інкорпорації законодавства є офіційна та неофіційна інкорпорація законодавства.

Отже, під час аналізу пропозицій щодо цієї підстави класифікації, коментарі будуть надаватись, виходячи з того, що йдеться не про систематизацію законодавства, а про інкорпорацію законодавства. О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. зауважують: «**Суб'єкти систематизації** поділяються на дві групи.

До *першої групи* належать спеціально уповноважені органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють офіційну систематизацію. Її результатами є прийняття кодифікованих нормативно-правових актів (кодексів), видання офіційних збірників законодавства (як правило, під грифом уповноваженого міністерства або відомства), методичних посібників для органів публічної влади та ін.» [4, с. 221].

Екстраполюючи це висловлювання на інкорпорацію законодавства, слід підкреслити, що навряд чи можна вважати офіційною інкорпорацією видання методичних посібників для органів публічної влади. Більш правильно вести мову про те, що суб'єкти першої групи мають повноваження здійснювати як офіційну, так і неофіційну інкорпорацію законодавства. Аналізуючи офіційну систематизацію, яку здійснюють суб'єкти першої групи, В.О. Григорьев пише, що вона «здійснюється ними на підставі повноважень, наданих правовими актами» [5, с. 53]. Правові акти передбачають можливість здійснення органами публічної влади методичної роботи, але жоден з авторів – фахівців із досліджуваного питання – не зараховує до результатів інкорпорації законодавства зокрема та систематизації законодавства у цілому методичні посібники.

О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. продовжують: «До *другої групи* суб'єктів систематизації входять приватні особи громадяни та організації. Систематизація здійснюється ними за власною ініціативою з метою

правового забезпечення господарської, наукової, освітньої або іншої діяльності. Така систематизація називається *неофіційною*. Її результатами є видання друкованих збірників, комп'ютерних баз даних та ін. Комп'ютеризація суспільного життя, розвиток приватної видавничої справи приводять до постійного збільшення частки неофіційної систематизації» [4, с. 221-222]. В.О. Григор'єв додає, що «цими збірниками можна і потрібно користуватися, однак посилалися на них при вирішенні юридичних справ не можна» [5, с. 53].

Варто звернути увагу на те, що результат неофіційної інкорпорації законодавства має бути обов'язково оприлюднений, у паперовій чи в електронній формі. Якщо суб'єкт, що має право здійснювати лише неофіційну інкорпорацію, не оприлюднює результат своєї інкорпораційної роботи, а застосовує його лише для власних потреб, то навряд чи можна вести мову про те, що таким суб'єктом була здійснена інкорпорація законодавства. Наприклад, якщо юрисконсульт органу місцевого самоврядування зберігає на своєму робочому комп'ютері в електронній папці нормативно-правові акти, що стосуються його сегмента роботи, то його діяльність із підбору нормативно-правових актів не є інкорпораційною діяльністю, а сама електронна папка не є результатом інкорпорації законодавства.

Слід здебільшого погодитись з узагальненнями О.В. Петришина, С.П. Погребняка, В.С. Смородинського, В.О. Григор'єва та інших авторів, які висловили аналогічні думки щодо виокремлення офіційної та неофіційної систематизації, та за аналогією – інкорпорації законодавства. Ця класифікація є доволі поширеною та майже загальноприйнятою, незважаючи на те, що в юридичній літературі існує ще й пропозиція про виокремлення «офіціозної (напівофіційної) систематизації законодавства». Виокремлення третього виду інкорпорації законодавства лише ускладнить класифікацію, що в цьому разі не є потрібним.

Отже, залежно від того, який суб'єкт здійснює інкорпорацію законодавства, доцільно виокремлювати:

- офіційну інкорпорацію, яку здійснюють лише органи публічної влади в межах власних повноважень;
- неофіційну інкорпорацію, яку можуть здійснювати будь-які суб'єкти.

Результатом офіційної інкорпорації є збірник, електронний масив даних чи інший оприлюднений інформаційний об'єкт, на якому наявна позначка «офіційно» чи аналогічна. Результат неофіційної інкорпорації оприлюднюється без такої позначки.

Можливість застосування цієї класифікації, зробленої для систематизації законодавства, для інкорпорації законодавства, підтверджується думкою одного з найбільш відомих експертів із питань інкорпорації Р.Л. Анахасяна. У своєму дослідженні, присвяченому питанням інкорпорації законодавства, він запропонував виокремлювати такі її види:

- «хронологічна, предметна (систематична), субординаційна;
- періодична (безперервна) і одноразова;

– *офіційна, напівофіційна і неофіційна* (курсив наш. – К. Г.);

– інкорпорація повних текстів нормативних правових актів, інкорпорація витягів із нормативних правових актів;

– комплексна, дефінітивна, генеральна і галузева;

– проста і складна;

– загальнофедеральних нормативно-правових актів, нормативно-правових актів суб'єктів Російської Федерації, нормативно-правових актів муніципального утворення¹;

– нормативно-правових, правозастосовних, інтерпретаційних актів» [6, с. 8].

Слід послідовно проаналізувати кожну із запропонованих класифікацій, яка має потенціал для застосування щодо муніципального законодавства України, та додати підставу для класифікації, що не було зроблено автором переліку Р.Л. Анахасяном.

Р.Л. Анахасян пропонує розрізнити інкорпорацію нормативно-правових, правозастосовних, інтерпретаційних актів. Думається, що підставою для класифікації тут є вид документа, який інкорпорується. Водночас Р.Л. Анахасян озгавав своє дослідження «Інкорпорація нормативно-правових актів», а тому поширення поняття «інкорпорація *нормативно-правових актів*» (курсив наш. – К. Г.) на акти інтерпретаційного характеру та на правозастосовні акти навряд чи є правильним. Слід підкреслити значний потенціал узагальнення таких документів. Варто наголосити, що ще більш важливим у контексті інкорпорації муніципального законодавства України є «сумісна» інкорпорація актів муніципального законодавства та таких, що мають до них відношення, актів Конституційного Суду України інтерпретаційного характеру. Однак у такому разі навряд чи буде мати місце «інкорпорація *законодавства*» (курсив наш. – К. Г.) у своєму класичному розумінні.

Приклад такої інкорпорації у галузі муніципального законодавства України знаходимо в інкорпорації на електронних носіях. Так, на Офіційному веб-порталі Верховної Ради України Закон «Про місцеве самоврядування України» розміщено не тільки з урахуванням змін та доповнень, унесених до нього іншими законами України, але й із посиланнями на рішення Конституційного Суду України, у яких здійснювалось офіційне тлумачення норм цього акта законодавства.

Цей приклад демонструє, що існує практична необхідність інкорпорації актів законодавства разом із відповідними інтерпретаційними актами. А наведена пропозиція розрізнити інкорпорацію нормативно-правових, правозастосовних, інтерпретаційних актів не є точною, а тому не представляє інтересу для дослідження перспектив інкорпорації муніципального законодавства України.

Універсальною для будь-якої галузі законодавства (і галузь муніципального законодавства України не є винятком) буде інкорпорація залежно від критерію угруповання відповідних актів. На цій

¹ Якщо застосувати цю пропозицію за аналогією до інкорпорації муніципального законодавства України, то мова буде йти про виокремлення таких видів інкорпорації, як інкорпорація загальнодержавних законодавчих актів та інкорпорація місцевих законодавчих актів.

підставі слід вести мову про можливість здійснення хронологічної, предметної, алфавітної, суб'єктної (тобто за суб'єктами, що прийняли відповідні акти законодавства) тощо інкорпорації. Варто зауважити, що Р.Л. Анахасян називає найбільше підстав для класифікації інкорпорації законодавства залежно від критерію угруповання його актів. У юридичній літературі фахівці – дослідники проблем систематизації – здебільшого обмежуються двома критеріями (наприклад, О.М. Босова обрала хронологічний та систематичний критерії [7, с. 34], В.В. Сухонос – хронологічний, тематичний і галузевий, він іменує їх «принципами інкорпорації» [8, с. 399]).

Важливою для інкорпорації муніципального права є пропозиція Р.Л. Анахасяна виокремлювати періодичну (безперервну) та одноразову інкорпорацію законодавства. Актуальність цієї класифікації видів інкорпорації законодавства підвищується у зв'язку з тим, що рівень комп'ютеризації суспільного життя надає можливість підкреслити перехід від такої, що здійснювалась більш часто, одноразової інкорпорації,

до такої інкорпорації, яка здійснюється безперервно (вже вкрай рідко періодично).

Нарешті, з точки зору перспективності для систематизації муніципального законодавства України, привертає увагу класифікація видів інкорпорації законодавства залежно від кола осіб, на які розповсюджують свою дію відповідні нормативні акти. За цим критерієм слід виокремити інкорпорацію загальнодержавних та місцевих актів законодавства.

Висновок. В інкорпорації муніципального законодавства України слід звернути особливу увагу на потенціал таких класифікацій цієї форми систематизації: а) залежно від критерію угруповання відповідних актів – на хронологічну, предметну, алфавітну тощо; б) залежно від періоду здійснення – на періодичну (безперервну) та одноразову; в) залежно від кола осіб, на які розповсюджують свою дію відповідні нормативні акти, – на інкорпорацію загальнодержавних актів законодавства та інкорпорацію місцевих актів законодавства; г) залежно від суб'єкта інкорпорації – на офіційну та неофіційну інкорпорацію законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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>.
2. Мішина Н.В. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36-40.
3. Толкунова Н.А. Систематизация российского законодательства в сфере социальной защиты населения: дисс. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2011. 238 с.
4. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2014. 368 с.
5. Григорьев А.С. Юридическая техника: учебное пособие. Электронное издание. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015. 184 с.
6. Анахасян Р.Л. Проблемы инкорпорации нормативно-правовых актов России: дисс. ... канд. юрид. наук. Сочи, 2009. 208 с.
7. Босова Е.Н. Избирательное законодательство: проблемы систематизации: дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2005. 192 с.
8. Сухонос В. В. Теорія держави і права: Навчальний посібник. Суми: ВТД «Університетська книга», 2012. 536 с.