

УДК 340.1

*Л. М. Добробог*

### ІНКОРПОРАЦІЯ ТА КОНСОЛІДАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ФОРМИ ЙОГО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Як показує практика правозастосування, національне законодавство не завжди ефективно реалізується, що пояснюється низкою причин, до однієї з яких належить значна кількість нормативно-правових актів, які регулюють відповідну сферу суспільних відносин (наприклад, екологічні відносини, аграрні відносини та ін.). За таких умов неабиякого значення набуває питання систематизації законодавства як важливого фактору його вдосконалення, що у свою чергу сприяє розбудові України як соціальної, правової держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичні аспекти систематизації законодавства розглядалися у роботах А. Абрамової, С. Бошно, Р. Васильєва, О. Венгерова, Н. Колдаєвой, В. Платонова, В. Сивицького та інших.

Окремі аспекти систематизації законодавства висвітлені в роботах І. Биля, Ж. Дзейко, Т. Кашаніної, О. Копиленка, С. Лисенкова, С. Кравченка, О. Михайленка, О. Мурашина, М. Ралдугіна, В. Степаняна та інших.

Однак варто зазначити, що юридичною наукою переважно досліджується саме систематизація нормативно-правових актів, а питання окремих її форм залишаються малодослідженими.

**Мета дослідження** – висвітлення змісту, сутності і значення таких форм систематизації законодавства, як інкорпорація та консолідація.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній юридичній практиці відомі та використовуються чотири способи систематизації нормативно-правових актів: збір державними органами, юридичними особами нормативних актів, необхідних для їх діяльності; видання різного роду збірників законів та підзаконних нормативних актів; об'єднання сукупності актів з одного чи декількох пов'язаних питань в один акт; створення нового акта – кодексу, зводу тощо – шляхом переопрацювання чинних норм права, а також доповнення їх новими нормативними приписами [1, с. 219].

Відповідно до вказаних способів у юриспруденції виокремлюють такі форми систематизації законодавства: облік; інкорпорація; консолідація; кодифікація.

**Інкорпорація** – це форма систематизації законодавства за допомогою об'єднання нормативних актів певного рівня (журнали, збірки) без внесення змін в їх зміст (за винятком внесених законодавцем змін і доповнень) у певному порядку (хронологічному, алфавітному, системно-наочному) [2, с. 339].

Інкорпорація законодавства тісно пов'язана з його обліком, оскільки ґрунтується на максимально повній сукупності нормативно-правових актів і пошуковій системі, яка забезпечує знаходження необхідних нормативних актів, адже для проведення інкорпорації передусім необхідно підготувати перелік актів, які підлягають такій систематизації і які ввійдуть у збірку. Так, наприклад, при інкорпорації екологічного законодавства необхідно скласти список із законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів.

Інкорпорація полягає лише у «зовнішньому опрацюванні» нормативно-правових актів і здійснюється за певним критерієм.

Форма систематизації, що розглядається, може охоплювати все законодавство за певним предметом регулювання – тоді вона називається генеральною, а може стосуватися лише його частини – і тоді вона буде називатися спеціальною (або галузевою, міжгалузевою).

За юридичним значенням існують такі види інкорпорації, як офіційна і неофіційна. В. Нерсисянц виокремлює ще й 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.

Неофіційна інкорпорація здійснюється зазвичай юридичними особами для знаходження правової інформації з відповідної сфери діяльності та пов'язаними з нею питаннями, а також фізичними особами за їх ініціативою. Така систематизація не є формою опублікування нормативно-правових актів. Практичне значення неофіційної інкорпорації – довідково-інформаційне. У результаті такої систематизації також створюються збірки законодавства, які зазвичай носять неофіційний характер. У них норми права поєднуються за ознакою їх належності до одного виду діяльності (охорона природи, капітальне будівництво, кадрова робота і т. д.). Окремі нормативно-правові акти включаються як у цілому, так і окремі витяги з них. Такі збірки зазвичай використовуються як юридичні посібники для осіб, які працюють у відповідних державних чи недержавних сферах діяльності [3, с. 198–199].

Офіційна інкорпорація – це підготовка та оприлюднення збірок нормативно-правових актів органами, які їх видали, або спеціально уповноваже-

ними органами. Прикладом такої систематизації є видання з 1996 р. Зібрання «Законів України», яке містить закони, прийняті з липня 1990 р. Видані зібрання не є новими нормативно-правовими актами, а слугують лише способом (формою) опублікування і переопублікування чинних нормативно-правових актів в опрацьованому й упорядкованому вигляді. При цьому здійснюється як зовнішнє, так і змістовне опрацювання актів (врахування внесених суб'єктом правотворчості змін і доповнень).

Протягом дії нормативно-правовий акт може зазнавати змін (окремі положення можуть бути визнані такими, що втратили чинність, інші – змінюватися, можуть бути внесені доповнення), тому доцільно включати в збірку нормативно-правовий акт не в тому вигляді, в якому він був прийнятий, а з урахуванням відповідних коректив.

Таким чином, перед тим як внести нормативно-правовий акт до збірки, необхідно його опрацювати:

1) видалити з тексту окремі статті, пункти, абзаци, які втратили чинність, і, навпаки, додати наступні зміни, доповнення з вказівкою реквізитів акта, якими внесено зміни чи доповнення;

2) виключити з акта ті його частини, які не містять нормативних приписів, зробивши помітку про причини відсутності в тексті таких частин;

3) видалити відомості про осіб, які підписали акт.

Таке зовнішнє опрацювання нормативних актів не зачіпає їх нормативного змісту. Самі норми не зазнають ніяких змін та інкорпорується в тому вигляді, в якому вони діють на момент систематизації [1, с. 224].

Зауважимо, що з метою забезпечення доступності законодавства України для користування громадянами, підприємствами, установами, організаціями, створення комплексного державного джерела офіційного видання актів законодавства відповідно до Указу Президента України від 22 січня 1996 року № 73/96 визнано за необхідне видавати, починаючи з 1996 року, збірники актів законодавства України й установлено, що до збірників актів законодавства України включаються закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації [4].

Як правило, проведення інкорпорації передуює проведенню консолідації, але так відбувається не завжди. Відомі випадки, коли при здійсненні систематизації законодавства, що регламентує певну сферу діяльності, пропонується спочатку проводити консолідацію, а не інкорпорацію.

Консолідація – це така форма систематизації, яка полягає в об'єднанні декількох нормативно-правових актів, які діють в одній і тій самій сфері суспільних відносин, в єдиний нормативно-правовий акт, як правило, без зміни змісту.

Консолідація являє собою різновид правотворчості державних органів. За цієї форми систематизації не змінюється зміст правового регулювання. Чинні нормативні приписи об'єднуються без змін у новий нормативно-пра-

вовий акт. Проводиться лише певне редагування. Така риса консолідації уподібнює її до інкорпорації. Але, на нашу думку, це окремі різновиди систематизації законодавства. Адже остання є способом організаційно-методичної діяльності, а перша – правотворчої діяльності. До того ж інкорпорація законодавства здійснюється переважно не суб'єктами правотворчості, а іншими державними органами, державними і недержавними підприємствами, установами тощо. А консолідацією займаються суб'єкти правотворчості і щодо прийнятих ними нормативно-правових актів. І, нарешті, результатом інкорпорації є збірка нормативно-правових актів, а консолідації – нормативно-правовий акт.

На думку С.Г. Меленка, консолідація є «самостійним логіко-гносеологічним та ієрархічним видом систематизації нормативно-правових актів, який полягає у впорядкуванні нормативно-правового матеріалу за об'єктом, суб'єктом, предметом та методом правового регулювання, що у свою чергу утворює певну систему правових норм, які можуть об'єднуватися за інституціональною та галузевою ознакою» [5, с. 4].

Консолідація є уніфікацією нормативних актів, усуває їх множини, позбавляє їх від надмірної роздробленості. Ця форма систематизації сприяє об'єднанню загальних положень поточної правотворчості в однорідні групи, є проміжною ланкою між поточною правотворчістю та кодифікацією.

Консолідація є більш складною формою систематизації нормативно-правових актів, ніж інкорпорація. Звісно, консолідація відіграє важливу роль у систематизації законодавства. Як свідчить практика, вона виступає як вища форма систематизації в тих галузях, де немає потреби приймати кодекси, і як обов'язкова передумова прийняття кодексів там, де в цьому є потреба. Позбавляючи законодавство надмірної роздробленості, консолідація тим самим сприяє підвищенню ефективності нормативно-правових актів, що, у свою чергу, дозволяє розвиватися режиму законності і, як наслідок, встановлювати правопорядок у відповідній сфері.

Практика систематизації законодавства шляхом консолідації нормативно-правових актів є поширеною у багатьох державах. Так, саме консолідованими, а не кодифікованими актами є, наприклад, Соціальний кодекс Німеччини, Французький Кодекс про працю, Кодекс ошадних кас, Дорожній, Сільськогосподарський, Податковий кодекси, Звід законів Сполучених Штатів Америки, Англійські консолідовані статuti. В Україні консолідація нормативно-правових актів не практикується, наслідком чого є громіздкість вітчизняного законодавства, повторюваність низки приписів у різних актах [6, с. 320].

Слід зауважити, що науковий погляд, відповідно до якого консолідація розглядається як завершена стадія систематизації нормативно-правових актів у певній сфері суспільних відносин, не повною мірою відображає сутність і мету консолідації як такої. Більш обґрунтованою є позиція правників щодо розуміння значення консолідації як проміжної форми систематизації законодавства. Без консолідації неможливий ефективний процес кодифікації законодавства, тому консолідація виступає як безумовна скла-

дова такого процесу упорядкування нормативно-правових актів. Загалом консолідація та кодифікація за своєю аксіологічно-правовою сутністю є спорідненими явищами правової дійсності.

Як вказує С.Г. Меленко, консолідація і кодифікація «органічно доповнюють одна одну, використовуються одночасно під час проведення систематизаційних робіт і вимагають подальшої розробки та уніфікації як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Консолідація є вихідним началом процесу кодифікації, без якого вона стає неможливою. Насамперед, консолідація, утворюючи так звані консолідаційні центри, групує нормативно-правовий матеріал за визначеними ознаками, а саме – за предметом, методом, об'єктом та суб'єктом правового регулювання суспільних відносин. Вона суттєво визначає структуру майбутнього кодифікованого акта, вказує на суперечності, неузгодженості, прогалини та накладки в масиві нормативно-правового матеріалу. У процесі кодифікації проводяться визначені консолідацією зміни та доповнення, і разом із прийняттям вже нового кодифікованого нормативно-правового збірника використані (вихідні) нормативно-правові акти втрачають свою юридичну силу» [5, с. 6].

Для консолідації законодавства характерні такі ознаки:

- 1) є різновидом правотворчості;
- 2) консолідація пов'язана з ревізією, оскільки доволі часто виникає необхідність відмінити окремі застарілі положення, щоб не включати їх у консолідований акт;
- 3) метою консолідації є усунення колізій, множинності нормативних актів, застарілих норм, об'єднання норм, близьких за змістом;
- 4) консолідований нормативний акт є самостійним джерелом права;
- 5) при консолідації об'єднуються нормативно-правові акти, що мають один і той самий предмет регулювання;
- 6) при консолідації об'єднуються приписи рівної предметної сили;
- 7) зміст правовідносин при консолідації не змінюється;
- 8) нормативно-правовий акт, що є наслідком консолідації, приймається суб'єктом правотворчості;
- 9) нормативно-правові акти, що були консолідовані, мають бути визнані такими, що втратили чинність.

**Висновки.** Таким чином, інкорпорація законодавства, обмежуючись лише зовнішнім опрацюванням нормативно-правових актів, не дозволяє вирішити питання множинності нормативно-правових актів, юридичних колізій тощо. Останні долаються/усуваються за допомогою інших видів систематизації законодавства. Консолідація: 1) є факультативним видом (способом) систематизації законодавства; 2) проводиться переважно у зв'язку зі змінами в державно-правовій та/або економіко-політичній обстановці в державі; 3) як правило, проводиться як передумова кодифікації законодавства; 3) спрямована на усунення множинності нормативно-правових актів та, відповідно, колізій у правовому регулюванні відповідних відносин; 4) здійснюється шляхом прийняття консолідованого нормативного акта.

### Література

1. Общая теория права / [Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.] ; под общ. ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 464 с.
2. Мелехин А.В. Теория государства и права: [учеб.] / А. В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 524 с.
3. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 584 с.
4. Про видання збірників актів законодавства України. Указ Президента України від 22 січня 1996 року № 73/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 25 січня.
5. Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С.Г. Меленко. – К. : Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка, 2002. – 18 с.
6. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 360 с.

### А н о т а ц і я

**Добробог Л. М. Інкорпорація та консолідація законодавства як форми його систематизації.** – Стаття.

У статті розглядаються такі форми систематизації законодавства, як інкорпорація та консолідація. Акцентується увага на їх особливостях. Зазначається, яка форма систематизації нормативно-правових актів найбільш доцільна для досягнення окремих завдань удосконалення законодавства.

*Ключові слова:* законодавство, інкорпорація законодавства, консолідація законодавства, офіційна інкорпорація, систематизація законодавства.

### А н н о т а ц и я

**Dobrobog L. M. Incorporation and consolidation of legislation as forms of its systematization.** – Article.

In the article the following forms of systematization of legislation are considered, namely incorporation and consolidation. Attention is focused on their features. It is noted, which type of systematization of legal acts is the most appropriate in order to achieve certain aims of improvement of legislation.

*Key words:* legislation, incorporation of legislation, consolidation of legislation, official incorporation, systematization of legislation.

### S u m m a r y

**Dobrobog L. M. Incorporation and consolidation legislation as a form of its systematization.** – Article.

The article deals with the following forms of systematization of legislation as incorporation and consolidation. Attention is focused on their features. It is noted, which type of systematization of legal acts is the most appropriate in order to achieve certain aims of improvement of legislation.

*Key words:* legislation, incorporation of legislation, consolidation of legislation, official incorporation, systematization of legislation.