

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 340.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-2-3>

К. В. Головка

кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету

ДО ПИТАННЯ КОНСОЛІДАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті запропоновано вважати, що консолідація муніципального законодавства України – це вид офіційної нормотворчої систематизації муніципального законодавства України, що передбачає прийняття укрупненого акту, при компонуванні якого з-поміж менших за обсягом актів кожен з них не піддається смислового та логічного переробленню. Консолідація муніципального законодавства України має такі ознаки, притаманні його офіційній предметній інкорпорації, як: а) фактична неможливість проведення повної консолідації муніципального законодавства України; б) нагальність здійснення консолідації найбільш важливих для пересічних членів територіальних громад власних актів органами місцевого самоврядування (зокрема, актуальною є консолідація у статутах територіальних громад сіл, селищ, міст положень про загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення).

Ключові слова: консолідація, муніципальне законодавство, систематизація, консолідація муніципального законодавства, інкорпорація.

Постановка проблеми. Аналізуючи теоретичні основи консолідації муніципального законодавства України слід наголосити, вона виступає «проміжною» формою систематизації законодавства. Консолідацію як форму систематизації законодавства почали виокремлювати у середині ХХ століття у зв'язку з тим, що суспільні відносини, які потребували правової регламентації, ставали все складнішими. Відповідно, тільки двох форм систематизації законодавства – інкорпорації та кодифікації, – вже не вистачало; необхідно було розробляти на доктринальному рівні та втілювати в юридичну практику також і інші форми систематизації законодавства. Т.В. Кашаніна цілком вірно сформулювала, що «прискорення змін в соціальному житті робить кодифікацію не повністю придатною для ефективного регулювання таких, що постійно змінюються, суспільних відносин. Виходить, для того щоб кодекс, створений з такими великими часовими, матеріальними та людськими витратами, проіснував досить довго, в ньому слід закріплювати лише

найзагальніші положення. Але в такому разі його доведеться супроводжувати більш деталізованими законами. Ось чому практика вийшла на усереднений варіант: консолідацію юридичних документів» [1, с. 355].

Постійне реформування муніципального законодавства України та прагнення підвищити рівень його стабільності надало підстави рекомендувати в якості одної з перспективних форм його систематизації розглядати консолідацію. Щодо наведеної вище цитати з однієї з праць Т.В. Кашаніної слід лише зауважити, що застосування консолідації є можливим не тільки щодо «найзагальніших положень» чинного законодавства.

Стан дослідженості проблеми. Проблематику консолідації законодавства загалом досліджували такі вчені, як С.Г. Меленко, Т.В. Кашаніна, О.С. Луценко, Т.В. Курусь та інші. Загальні положення про консолідацію муніципального законодавства загалом уміщено у працях Н.М. Кошіль (пропозиції щодо утворення Зводу нормативно-правових актів села (селища, міста)). Також у роботах вчених-фахів-

ців з муніципального права трапляються поодинокі пропозиції щодо консолідації норм окремих інститутів муніципального законодавства України (наприклад, дивись [2; 3]).

Метою статті є запропонувати дефініцію поняття «консолідація муніципального законодавства України».

Виклад основного матеріалу дослідження. Цікавим питанням щодо консолідації законодавства загалом, та відповідно, щодо консолідації муніципального законодавства України зокрема, є те, чи передбачає консолідація виключення будь-яких норм з нормативно-правових актів, які консолідуються. Консолідація належить до нормотворчих форм систематизації, однак слід уточнити, у чому саме полягає ця нормотворчий складник, адже є дві основні можливості її прояву:

– перша можливість полягає у тому, що утворюється укрупнений нормативно-правовий акт, під час компонування якого не враховуються лише преамбула та/або перехідні та прикінцеві положення кожного з документів, які консолідуються;

– друга можливість полягає у тому, що тексти нормативно-правових актів піддаються значно більш ґрунтовному переробленню.

Т.В. Курусь формулює, що «консолідація – це об'єднання в єдиний нормативно-правовий акт декількох актів або їхніх складових частин» [4, с. 31]. Очевидно, що у даному випадку відбувається надання пріоритету підходу, який схарактеризовано вище як «перша можливість». Такої ж думки дотримується й О.С. Луценко. Вона зауважує: «слід зазначити, що практична цінність консолідації в порівнянні з іншими формами систематизації значно нижче, бо динаміка правової системи зазвичай вимагає не тільки об'єднання норм, що містяться в низці актів, а і їх перероблювання <...> Тому в даний час консолідація застосовується вкрай рідко» [5, с. 27].

Характеризуючи консолідацію законодавства, М.О. Пряжнікова пише, що «велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють певні суспільні відносини, об'єднуються в один чи кілька укрупнених нормативно-правових актів шляхом усунення суперечностей та дублювання, уточнення формулювань правових актів та удосконалення їх структури» [6, с. 34]. Очевидно, що вона дотримується того підходу, який вище схарактеризовано як «другу можливість».

Прихильником такого підходу є А.О. Рибаків. Він зазначив, що «Основне завдання

консолідації полягає в ліквідації множинності нормативних правових актів, виданих у різний час з певного кола питань. У процесі консолідації виключаються нормативні положення, які втратили своє значення або мали тимчасовий характер, уточнюються формулювання статей з урахуванням змін системи органів державної влади, їх назва, а також проводиться інша зовнішня обробка нормативного матеріалу, як і під час інкорпорації» [7, с. 36].

Аналогічну думку висловила й О.Б. Кудешкіна. Вона сформулювала, що «у практиці систематизації законодавства в формі інкорпорації застосовується і такий прийом, як консолідація, з допомогою якого розрізнені нормативні правові акти групуються по одному якомусь питанню, зі скасуванням відповідних частин таких, що об'єднуються, актів (можливо преамбул), але без внесення змін нових правових положень у регулювання даних суспільних відносин» [8, с. 22].

Отже, поки що в юридичній літературі немає єдиної думки щодо того, який же обсяг нормотворчої діяльності охоплюється поняттям «консолідація законодавства». З огляду на проаналізовані вище ознаки інкорпорації законодавства, можна дійти висновку, що консолідація законодавства має найбільше спільних рис з:

– офіційною предметною інкорпорацією законодавства;

– кодифікацією законодавства.

Цей висновок є надзвичайно важливим у тій частині, що консолідацію законодавства в юридичній літературі порівнюють з інкорпорацією законодавства загалом, що вбачається хибним. Наприклад, досліджуючи інкорпорацію законодавства, Р.Л. Анахасян приділив значну увагу відмежуванню її від консолідації законодавства. Він сформулював:

«По-перше, інкорпорація – це одна з форм організаційно-методичної діяльності державних органів, консолідація ж входить в арсенал правотворчих методів.

По-друге, інкорпорація і консолідація розрізняються за колом суб'єктів, що їх застосовують. Інкорпорація проводиться не тільки й не стільки правотворчими органами, скільки іншими державними органами, науковими установами та юридичними видавництвами, тоді як консолідація може бути застосована тільки правотворчими органами.

По-третє, істотним відмінною ознакою консолідації є отримання в результаті одного нормативного правового акта, консолідуючого правоположення з декількох» [9, с. 110].

Отже, слід уточнити, що консолідація матиме спільні риси лише з офіційною предметною інкорпорацією законодавства. Це надає підстави поділити точку зору тих вчених, які вбачають можливим під час проведення консолідації законодавства не тільки об'єднувати фрагменти відповідних актів без змін у тій редакції, в якій їх було прийнято (затверджено), але й враховувати контрольний стан нормативно-правового акту.

Водночас, можна погодитися з тим, що «консолідація є самостійним видом систематизації, але питання про можливість її використання для впорядкування певного нормативного матеріалу залежить від результатів попередньо проведеної інкорпорації» [9, с. 111], що консолідаційна діяльність «є перехідною ланкою, єднальним сегментом між інкорпораційною та кодифікаційною діяльністю. Водночас вона виконує функцію первинного етапу такого виду систематизації, як кодифікація» [4, с. 31]. Якщо йдеться не про сутність консолідації законодавства, а про консолідаційну діяльність у контексті юридичної техніки, то такий підхід є прийнятним та обґрунтованим.

З огляду на подібність консолідації законодавства до офіційної предметної інкорпорації законодавства, в юридичній літературі поки що немає єдності щодо ще одного важливого питання – чи є консолідаційна діяльність правотворчою.

Наприклад, О.Ю. Рибаків сформулював думку, що «консолідація не є правотворчим процесом» [7, с. 36].

Однак, слід погодитися з протилежною тезою. Її можна продемонструвати фрагментом з праці В.В. Ксенофонтів, який обстоює позицію, що консолідаційна діяльність є правотворчою. Він пише: «Множинність нормативних актів долається шляхом зведення їх в один укрупнений акт. Такий прийом і слід визначати як консолідацію. Новий укрупнений акт повністю замінює такі, що увійшли до нього, нормативні акти, бо заново приймається компетентним правотворчим органом і має власні офіційні реквізити: найменування, дату прийняття, номер і підпис посадової особи. Інакше кажучи, консолідація являє собою різновид правотворчої діяльності державних органів» [10, с. 118]. Слід лише додати, що консолідація являє собою різновид правотворчої діяльності не тільки органів державної влади, а також і органів місцевого самоврядування, що є особливо важливим у контексті дослідження форм систематизації муніципального законодавства України.

Важливо звернути увагу на те, що, як і кодифікація законодавства, «консолідація може проводитися як на основі вже наявного (базового) акту, так і шляхом створення нового акта з безлічі актів «клаптикового» характеру» [5, с. 24]. Іншими словами, «консолідованим може бути як новий акт на базі декількох таких актів, що скасовуються, так і чинний на момент консолідації певний базовий акт, який укрупнюється коштом положень інших актів, які втрачають чинність» [9, с. 110].

Переходячи до визначення поняття «консолідація муніципального законодавства України», слід почати з аналізу тих пропозицій, які вчені сформулювали під час надання дефініції поняття «консолідація законодавства». Ще раз нагадаємо, що далеко не усі вчені виокремлюють консолідацію законодавства як одну з форм його систематизації, а тому дефініцій поняття «консолідація законодавства» значно менше, ніж дефініцій поняття «інкорпорація законодавства» чи поняття «кодифікація законодавства».

Н.М. Крестовська та Л.М. Матвеева сформулювали, що «консолідація - ухвалення укрупненого уніфікованого акту на основі об'єднання норм розрізнених актів» [11, с. 386]. У цьому визначенні привертає увагу, що автори не згадують про те, що консолідація законодавства є одною з форм його систематизації. У такому випадку можна було б не вести мову про «укрупнений уніфікований акт» (курсив наш – К.Г.), тому що це було б очевидним, і наголосити лише на тому, що результат консолідації законодавства уміщується в укрупненому акті законодавства. Також у разі визначення поняття «консолідація законодавства» стосовно будь-якої галузі (у нашому випадку – стосовно галузі муніципального законодавства України) посилення на те, що вона є одною з форм систематизації законодавства цієї галузі (у нашому випадку – галузі муніципального законодавства України), надає можливість «розповсюдити» на консолідацію не тільки ознаки систематизації законодавства загалом, але й систематизації законодавства конкретної галузі зокрема.

В юридичній літературі є думка, що «консолідація – це об'єднання в єдиний нормативний акт кількох інших актів, присвячених одному і тому ж предмету регулювання в одній і тій самій сфері суспільних відносин. При Водночас будь-які зміни змісту не здійснюються. Отже, консолідований нормативний акт не вносить нових положень в регулювання суспільних від-

носин» [12, с. 193]. У цьому визначенні, знов-таки, стало б у пригоді посилання на те, що консолідація законодавства – це одна з форм його систематизації, така вказівка значно збагатила б дефініцію.

Крім того, потребує уточнення передостаннє речення. З урахуванням проведеного вищестислого аналізу сутності консолідації законодавства, навряд чи справедливим буде стверджувати, що під час її проведення «будь-які зміни змісту не здійснюються». З цієї точки зору точною є пропозиція С.Г. Меленка стверджувати, що під час здійснення консолідації матеріал «не піддається смислового та логічному переробленню» [13, с. 11].

С.Г. Меленко сформулював, що «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» [13, с. 11]. Для уточнення цього визначення слід зазначити, що більш коректним було б уважати консолідацію не видом систематизації законодавства, а її формою. А також важко вважати переконливим те, що С.Г. Меленко називає кілька підстав упорядкування нормативно-правового матеріалу у процесі консолідації законодавства, а не одну підставу – предмет правового регулювання.

О.Ф. Скакун запропонувала уважати, що «консолідація виражається в підготовці та прийнятті укрупнених актів на основі об'єднання норм розрізаних актів, виданих з одного питання. Вона використовується там, де відсутня можливість кодифікації; є уніфікацією нормативних актів; усуває їх численність; позбавляє їх надмірної роздробленості; сприяє об'єднанню загальних положень поточної правотворчості в родинні групи; є проміжною ланкою між поточною правотворчістю і кодифікацією» [14, с. 260]. Ця теза О.Ф. Скакун є не дуже точною тому, що:

- по-перше, незрозуміло, як за відсутності можливості кодифікації законодавства можна застосувати іншу нормотворчу форму його систематизації – консолідацію законодавства;
- по-друге, консолідація законодавства не означає обов'язкової уніфікації актів законодавства; більшість дослідників консолідації не виокремлюють таку її характерну рису;
- по-третє, викликає певні сумніви те, що консолідація виступає «проміжною ланкою між поточною правотворчістю і кодифікацією».

З огляду на сутність консолідації, можна вести мову про те, що вона є або проявом поточної правотворчості, або значно більш наближена до неї, ніж до кодифікації. Та загалом, не дуже зрозуміло, чому кодифікація не вважається поточною правотворчістю, адже в Україні доволі значна кількість кодифікаційних актів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Під час формулювання визначення поняття «консолідація муніципального законодавства України» можуть стати у пригоді не тільки наявні в юридичній літературі дефініції поняття «консолідація законодавства», але й розробки тих авторів, які надавали визначення консолідації законодавства окремих галузей.

А.І. Калініченко сформулював, що «консолідація митного законодавства є формою систематизації, яка здійснюється нормотворчими державними органами, в процесі якої декілька нормативно-правових актів, що регулюють митну діяльність, без зміни їх змісту об'єднуються в новий нормативний митно-правовий акт» [15, с. 8]. А.І. Калініченко надає досить традиційне визначення консолідації законодавства як такої, адаптуючи його до потреб галузі митного законодавства. Варто лише звернути увагу на те, що «новий нормативний митно-правовий акт» буде обов'язково новим за змістом, але може являти собою такий, що був чинним і до початку консолідації митного законодавства, документ (вище наводилися відповідні міркування з цього питання).

О.М. Селезньова зауважила, що «консолідація банківського законодавства – це проміжна форма систематизації банківського законодавства, що проводиться з метою об'єднання фінансових норм інкорпорованих збірників та внесення деяких уточнень до них шляхом утворення банківських консолідованих актів. Структура консолідованих актів <...> є дво-хрозділовою. У перший акт включаються норми законів (I розділ) та норми фінансових міжнародно-правових актів (II розділ)» [16, с. 14].

До цього визначення можна сформулювати значну кількість зауважень.

По-перше, навряд чи доцільно іменувати консолідацію «проміжною» формою систематизації. В юридичній літературі це поняття поки що не знайшло підтримки. Очевидно, що крім «проміжної» форми, О.М. Селезньова передбачає наявність і інших форм систематизації. Але які це форми систематизації, залишається незрозумілим.

По-друге, у дефініції можна зазначити про зв'язок між консолідацією та інкорпорацією законодавства (хоча у такому випадку справедливим було б також наголосити і на зв'язку між консолідацією та кодифікацією законодавства). Але навряд чи доцільно робити це шляхом посилання на інкорпораційні збірки, особливо з урахуванням сформульованої вище у цьому підрозділі тези про те, що наразі інкорпорація на паперових носіях стає все менш і менш поширеною, на відміну від інкорпорації на електронних носіях.

По-третє, до дефініції поняття «консолідація банківського законодавства» не входить останнє речення про структуру консолідованого акту банківського законодавства, але попри наявність у праці О.М. Селезньової аргументації цього твердження, з ним важко погодитись (чому саме два розділи, чому в одному документі пропонується консолідувати норми національних актів та міжнародних документів тощо).

Висновок. З огляду на вищезазначене, слід запропонувати вважати, що консолідація муніципального законодавства України – це вид офіційної нормотворчої систематизації муніципального законодавства України, що передбачає прийняття укрупненого акту, під час компонування якого з-поміж менших за обсягом актів кожен з них не піддається смислового та логічному переробленню.

Консолідація муніципального законодавства України має такі ознаки, притаманні його офіційній предметній інкорпорації, як: а) фактична неможливість проведення повної консолідації муніципального законодавства України; б) нагальність здійснення консолідації найбільш важливих для пересічних членів територіальних громад власних актів органами місцевого самоврядування (зокрема, актуальною є консолідація у статутах територіальних громад сіл, селищ, міст положень про загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення).

Консолідація муніципального законодавства України має також і ознаки, притаманні його кодифікації, а тому вищенаведений перелік ознак консолідації муніципального законодавства України не є вичерпним.

Список використаної літератури:

1. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд. пересмотр. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2011. 496 с.

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. Курусь Т.В. Основні напрями систематизації результатів нормотворчої діяльності органів державної влади. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 2. С. 27–34.
5. Луценко Е.С. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. 182 с.
6. 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.
7. Рыбаков А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Москва, 2008. 186 с.
8. Кудешкина О.Б. Систематизация отечественного законодательства : дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. 147 с.
9. Анахасян Р.Л. Проблемы инкорпорации нормативно-правовых актов России : дисс. ... канд. юрид. наук. Сочи, 2009. 208 с.
10. Ксенофонтов В.В. Систематизация российского законодательства : принципы и процедуры : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2003. 167 с.
11. Крестовська Н.М., Матвеева Л.М. Теорія держави та права. Підручник. Практикум. Тести : підручник. Київ : Юріком Інтер, 2015. 584 с.
12. Теория государства и права : учебник / А.А. Гогин, Д.А. Липинский, А.В. Малько и др. ; под ред. А.В. Малько, Д.А. Липинского. Москва : Проспект, 2017. 328 с.
13. Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2002. 20 с.
14. Скакун О.Ф. Теорія держави та права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
15. Калініченко А.І. Систематизація митного законодавства : сутність та форми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 19 с.
16. Селезньова О.М. Систематизація банківського законодавства як шлях удосконалення фінансово-правового регулювання банківської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 20 с.

Головко К. В. К вопросу консолидации муниципального законодательства Украины

В статье обосновывается, что систематизация законодательства Украины об органах самоорганизации населения является целесообразной при условии применения такой формы систематизации, как кодификация. Предложено осуществить институциональную кодификацию нормативных положений об органах самоорганизации населения в пределах такого кодификационного акта, как Закон «О местном самоуправлении в Украине».

Ключевые слова: муниципальное законодательство, систематизация, классификация муниципального законодательства, кодификация, органы самоорганизации населения.

Holovko K. V. On the issue of consolidation of the municipal legislation of Ukraine

The article suggests that the Ukrainian municipal legislation's consolidation is a kind of official rulemaking systematization of the Ukrainian municipal legislation, which involves the adoption of an enlarged act, in which one of the smaller ones is in the scope of acts, each of them cannot be subjected to semantic and logical transformations. The Ukrainian municipal legislation's consolidation has the following characteristics, which are typical of its official substantive incorporation: a) the actual impossibility of full consolidation of the Ukrainian municipal legislation; b) the urgency to consolidate the most important for ordinary members of territorial communities acts by local self-government bodies (in particular, the consolidation in the statutes of territorial communities of villages, settlements, cities of the provisions on the general meeting of citizens at the place of residence, local initiatives, bodies of self-organization of the population).

Key words: consolidation, municipal legislation, systematization, consolidation of municipal legislation, incorporation.