

ІНКОРПОРАЦІЯ ЯК ФОРМА УПОРЯДКУВАННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Бодюл Євген Миколайович,

orcid.org/0009-0008-5847-642X

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті розглядаються загальнотеоретичні проблеми інкорпорації законодавства. На основі аналізу наукових підходів, дається авторське визначення інкорпорації законодавства як однієї з форм систематизації, якій властиве зовнішнє упорядкування нормативно-правових актів шляхом їх об'єднання у збірники за певними критеріями та правилами без зміни їхнього чинного тексту.

У статті зазначається, що інкорпорація є найменш складною формою систематизації, водночас вона важлива як її базовий, початковий елемент, який має тісні зв'язки з іншими формами систематизації. Зокрема, інкорпорація за предметом регулювання лежить в основі консолідованих нормативно-правових актів. Завдяки науково-теоретичній діяльності та її результатам свій процес розпочинає кодифікація. Таким чином, інкорпорація є приводом для початку активної діяльності щодо зміни і вдосконалення законодавства. Саме інкорпорація дозволяє зрозуміти, який його сучасний стан. За результатами інкорпорації можливо зробити висновок про недоліки та позитивні риси такого законодавства та надалі вдосконалювати його.

Робиться висновок, що інкорпорація законодавства повинна проводитись відповідно до певних критеріїв та правил. У свою чергу, це дозволить відрізнити інкорпорацію від інших форм систематизації, здійснювати роботу щодо оформлення інкорпоративного збірника без застосування елементів консолідації або ж кодифікації.

Ключові слова: законодавство, систематизація законодавства, інкорпорація, кодифікація, консолідація, звід законів, нормативно-правові акти, збірник законів, упорядкування законодавства.

Bodyul Evgeny. Incorporation as a form of organizing current legislation in Ukraine

The article examines general theoretical issues of legislation incorporation. Based on the analysis of scientific approaches, it can be concluded that legislative incorporation is one of the forms of systematization characterized by external organization of normative legal acts through their consolidation into collections according to specific criteria and rules, with corresponding official amendments and additions.

The article notes that incorporation is the least complex form of systematization, yet it is important as its fundamental, initial element, closely related to other forms of systematization. In particular, incorporation by subject matter forms the basis of consolidated legal acts. Thanks to scientific-theoretical activity and its results, the process of codification begins. Thus, incorporation serves as an incentive for initiating active efforts to change and improve legislation. Incorporation itself allows understanding the current state of legislation. Based on the results of incorporation, it is possible to draw conclusions about the shortcomings and positive aspects of such legislation and further improve it.

It is concluded that legislation incorporation should be carried out in accordance with certain criteria and rules. In turn, this allows distinguishing incorporation from other forms of systematization, working on the formation of an incorporative collection without resorting to elements of consolidation or codification.

Key words: legislation systematization, incorporation, codification, consolidation, compilation of laws, legal acts, legislative collection, legislation organization.

Постановка проблеми. Однією з сучасних проблем, які стоять перед Українською державою, є необхідність підвищення ефективності законодавства як важливої складової державної діяльності. Головна мета права полягає у регулюванні суспільних відносин. Тим не менш, внутрішня єдність та різноманітність набору правових норм не виключають наявності різних форм вираження права, які не завжди є однорідними чи достатньо узгодженими між собою. Ці форми складаються з багатьох законів та інших нормативних актів, виданих різними державними органами у різний час та опублікованих у різних офіційних виданнях.

Наразі в Україні діє понад 800 законів та десятки тисяч підзаконних актів. Однак, як відомо, якість державного управління та загальний розвиток суспільства визначаються не стільки кількістю прийнятих законів та інших нормативно-правових актів, скільки їх якістю та ефективною реалізацією. Крім того, один законодавчий акт може містити положення з різних галузей права, а різні правові акти, прийняті у різний час, можуть містити недостатньо узгоджені або навіть суперечливі правові норми [5, с. 13].

Удосконалити механізм правового регулювання можна шляхом ідентифікації основних помилок та шляхів їх виправлення. Один із засобів для проведення такого аналізу – це інкорпорація законодавства. Хоча інкорпорація законодавства має значний вплив у суспільстві, її роль серед інших форм систематизації зазвичай недооцінюється. Саме тому дослідження поняття та особливостей інкорпорації як форми систематизації законодавства є актуальним.

Мета. Оскільки науковому аналізу проблем інкорпорації наразі приділено недостатньо уваги, основною метою нашого дослідження є розгляд інкорпорації як правового явища, визначення її впливу на подальший розвиток законодавства та визначення критеріїв доцільності використання інкорпорації серед інших форм систематизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Проблеми інкорпорації законодавства залишаються малодослідженими, хоча окремі їх аспекти

вивчалися на науково-теоретичному рівні такими вченими як: В. Антоненко, С. Бобровник, І. Борщевський, Є. Гетьман, Л. Горбунова, А. Граціанов, Л. Гульченко, С. Гусарев, Ж. Дзейко, Л. Добробог, Н. Железняк, В. Журавський, О. Зайчук, Р. Калюжний, В. Ковальський, І. Козінцев, А. Козловський, А. Колодій, М. Костицький, В. Котюк, Н. Кошіль, М. Кравчук, С. Легуша, О. Мурашин, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. Пархоменко, О. Петришин, П. Рабінович, В. Риндюк, О. Скакун, Р. Стефанчук, М. Теплюк, І. Усенко, Ю. Шемшученко, О. Ющик та ін.

Зазначимо, що ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року встановлює нові вимоги до правотворчості органів державної влади та подальшої систематизації нормативно-правових актів, які різняться за юридичною силою, колом суб'єктів, часом видання й територією застосування. Це підкреслює актуальність подальших наукових досліджень у цій області та потребу у подальшому розвитку теоретичних і практичних засад як загалом систематизації законодавства, так і її окремих форм.

Виклад основної частини дослідження. У юридичній науці існують різні підходи до визначення терміну «інкорпорація». Згідно з «Юридичною енциклопедією», «для зручності користування нормативно-правові акти потребували об'єднання за певними критеріями, що й зумовило виникнення інкорпорації (від лат. *incorporatio* – включення до складу) – об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання, розташування їх у певному порядку без зміни змісту. Результатом інкорпорації є зовнішнє опрацювання чинного законодавства» [12, с. 140].

І. Усенко визначає інкорпорацію як вищий вид діяльності по упорядкуванню видання нормативних актів, при якому шляхом їх зовнішньої обробки і систематичного (хронологічного чи предметного) об'єднання у єдиному збірнику (зібранні) досягається всебічне, повне викладення нормативно-правового матеріалу, що відноситься до визначеного періоду часу чи до визначеної сфери суспільного життя, яка має самостійне значення [15, с. 10].

Дещо інше визначення надає Н. Кошіль, яка розглядає інкорпорацію як зовнішнє упорядкування нормативних правових актів шляхом об'єднання їх у збірки за системно-предметним принципом або хронологічним принципом без зміни змісту, а також підготовку чинних редакцій нормативних правових актів [11, с. 66].

Н. Оніщенко визначає інкорпорацію як самостійну форму систематизації нормативно-правових актів з притаманними тільки їй особливостями [13].

Про інкорпорацію як форму систематизації говорить О. Гірник, коли нормативні акти певного рівня об'єднуються повністю або частково у створені для широкого користування збірники чи зводи у визначеному порядку [4, с. 235].

У той же час, О. Скакун тлумачить інкорпорацію як спосіб систематизації, що полягає в поєднанні нормативно-правових актів повністю чи частково в тому чи іншому порядку (хронологічному, алфавітному, предметному) у збірники чи зібрання після певної технічної обробки без зміни їх змісту [14, с. 385]. Таким чином, інкорпорація вже розглядається як частина систематизації, при якій можуть бути застосовані технічні зміни до тексту.

У свою чергу, І. Борщевський пропонує використовувати філософські категорії «форма» та «спосіб» для правильного методологічного визначення інкорпорації як форми систематизації законодавства, що здійснюється компетентними державними органами, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами шляхом зовнішнього опрацювання та об'єднання нормативно-правових актів у збірники чи зібрання у певному порядку без зміни їхнього змісту [2, с. 16].

Це визначення має кілька ключових аспектів. По-перше, воно встановлює суб'єкти, які здійснюють інкорпорацію. Це свідчить про те, що інкорпорація може здійснюватися як за вказівкою публічних органів влади, так і за добровільною ініціативою. По-друге, вказівка на зібрання нормативно-правових актів є неправильною, оскільки таке зібрання має мати лише одного автора з багатьма творами, тоді як законодавство має різні рівні, багато авторів та різноманітних суб'єктів інкорпорації. Тому більш доцільно говорити про збірник.

Крім того, автор розглядає інкорпорацію як одну з форм систематизації.

Визначаючи мету інкорпорації, О. Зайчук вказує, що інкорпорація законодавства – це здійснюване поза правотворчим процесом, пов'язане лише із зовнішньою обробкою упорядкування законодавства, в рамках якого контрольні тексти нормативно-правових актів певного рівня об'єднуються повністю або частково в різного роду збірки в хронологічному, системно-предметному порядку без зміни їх змісту [8, с. 407].

У даному визначенні також штучно обмежується інкорпорація, оскільки вказуються лише деякі можливі критерії. Позиція щодо проведення інкорпорації поза рамками правотворчого процесу викликає сумніви. Наприклад, коли інкорпорація здійснюється приватними особами або для інформування, вона може відбуватися без участі у правотворчому процесі. Однак інкорпорацію також можна розглядати як один із перших етапів кодифікації, що робить її частиною правотворчого процесу.

Як зазначає В. Антоненко, саме мінімальна кодифікація передбачає проведення інкорпорації із збереженням змісту правових актів, оскільки інкорпорація полягає лише у зовнішній обробці законів та все ж зумовлює і оновлення застарілих норм, вона об'єднує юридичні документи за зовнішніми ознаками і здійснює їх фіксацію на паперовому носії (в збірниках) або на електронному (в довідкових пошукових системах) [1, с. 38].

На наш погляд, інкорпорація справді втілює суть мінімальної кодифікації, оскільки це перший крок у вдосконаленні правового регулювання та створенні умов для належного функціонування механізму правового забезпечення через точне визначення кола чинних правових норм. В першу чергу, інкорпорація допомагає виявити дублювання термінів або використання різних термінів для позначення одного й того ж поняття. Крім того, саме інкорпорація може виявити прогалини, які є недопустимими і часто не можуть бути вирішені за допомогою аналогії права або закону через унікальність суспільних відносин. Таким чином, суть інкорпорації як мінімальної кодифікації розкривається в контексті її можливості

бути одним з перших етапів у розробці нового законодавства.

В. Антоненко акцентує увагу на тому, що інкорпорація не створює нового права, а підтверджує дію старого права, але в новому джерелі права. Її перевагою є досконаліша, доступніша та зручніша у використанні форма нормативних актів, що є результатом переробки законодавства [1, с. 36]. В. Котюк також зазначає, що інкорпорація не має на меті створення нових актів, так як у процесі її здійснення впорядковуються лише вже видані офіційні документи, тобто нормативно-правові акти підлягають виключно редакційному або технічному опрацюванню [10, с. 56].

Отже, інкорпорація не впливає на зміст законодавства, а лише займається редакційними та технічними змінами до законів. Проте, не зважаючи на те, що інкорпорація безпосередньо не змінює законодавчі акти, вона має за мету оновлення та створення системи.

Форма подання нормативно-правових актів часом зазнає значних змін, оскільки інкорпорація не просто відтворює акти у їх первинній формі. У збірниках чинних нормативно-правових актів тексти останніх друкуються разом з офіційними змінами та доповненнями. Крім того, в процесі інкорпорації з тексту актів, що містяться у збірнику, виключаються глави, статті (пункти), деякі абзаци та інші частини, які втратили чинність. У такий збірник заносяться всі наступні зміни та доповнення з фіксацією офіційних реквізитів таких актів, які внесли відповідні корективи.

З цього приводу, Н. Желєзняк підкреслює, що інкорпорація законодавства полягає у повному або частковому об'єднанні в алфавітному, хронологічному, системно-предметному порядку нормативно-правових актів певного рівня в різного роду збірники з метою забезпечення зацікавлених осіб текстами відповідних нормативних актів із всіма їх офіційними змінами та доповненнями [6, с. 142].

У свою чергу, І. Шутак, І. Онищук виділяють дві мети інкорпорації: підтримання системи юридичних документів в робочому стані; забезпечення широкого кола осіб текстами законів та інших нормативно-правових актів [15, с. 47].

У даному контексті вважаємо, що варто розширити цей перелік застосу-

ванням інкорпорації у науково-дослідницьких цілях. Оскільки суспільні відносини постійно змінюються, необхідно створювати відповідні правові норми. Тому для вирішення цих проблем перш за все потрібно провести аналіз на науковому рівні. Інкорпорація законодавства може служити матеріалом для таких досліджень, оскільки, крім зручної форми використання, дозволяє відстежити взаємозв'язки між різними правовими нормами і з'ясувати, як зміниться структура при зміні певних нормативних положень.

За допомогою інкорпорації за критерієм порівняння можна також виокремити ефективні методи правового регулювання певних питань у інших країнах, проаналізувати національні норми на відповідність міжнародним правовим принципам тощо.

Застосування інкорпорації має також освітні цілі. Тут може йти мова не тільки про студентів, що вивчають певну правову дисципліну. Використання інкорпораційних збірників разом з відповідним аналізом допомагає зрозуміти юридичні наслідки власних дій і їх соціальну важливість, сприяє процесу усвідомлення та навчання.

Можна використовувати інкорпорацію законодавства з інформаційною метою, що сприятиме усвідомленню населення важливості дотримання норм та підвищить рівень правових знань. Крім того, інкорпорація може об'єднувати не лише чинні редакції актів, але й корисні для певних суб'єктів права збірки історичних законодавчих актів, що відображають певний етап їх розвитку.

З огляду на тенденцію сучасного українського законодавства до змін, для забезпечення умов реалізації нововведень необхідно створювати можливості для ознайомлення з ними. Саме інкорпоративні збірники, засновані на принципах чинності та предметності, відповідають цьому завданню, надаючи змогу оперативно змінювати суспільні відносини відповідно до нових вимог та визначаючи правомірну поведінку на даний момент.

Ще одним засобом для глибшого розуміння інкорпорації є дослідження її характерних ознак. Це дозволяє виокремити інкорпорацію серед інших, схожих або родових понять, таких як систематизація, консолідація чи кодифікація.

Слід відзначити, що інкорпорація, як родове поняття, належить до систематизації та має всі її характеристики, але з деякими особливостями, що впливають з її сутності та цілей. Тому важливо розрізняти загальні та специфічні ознаки.

До загальних ознак інкорпорації можна віднести наступні:

1. Системність. Оскільки інкорпорація є однією з форм систематизації, вона має у своїй сутності встановлювати певну послідовність елементів так, щоб вони були взаємопов'язані. Розглядаючи загальну сутність поняття системи, О. Василенко виділяє її характерні риси: безліч елементів; єдність головної мети для всіх елементів; наявність зв'язків між елементами; цілісність і єдність елементів; структура та ієрархічність, відносна самостійність; чітко виражене управління [32, с. 73]. Отже, інкорпорація законодавства також має відповідати даному твердженню. Об'єднуючи законодавчі акти, вона містить таку їх кількість, яка є достатньою для повного розкриття теми.

Тут проявляється ще одна особливість інкорпорації щодо її структури. Зібрання всіх нормативно-правових актів, що стосуються певної сфери, без їх розташування в певній логічній послідовності та без врахування їх змісту, не можна назвати інкорпорацією. Інкорпорація повинна сприяти полегшенню їх використання для досягнення цілей, встановлених суб'єктом здійснення. Тому безсистемний збірник не можна вважати пов'язаним із систематизацією.

2. Інтегративність. Інкорпорація здійснюється згідно з певним критерієм. Відмінною особливістю є кількість та предметність таких критеріїв. Одночасно для забезпечення кодифікації в певній сфері необхідно, щоб акти, об'єднані у попередніх формах, могли взаємодіяти між собою. Крім того, інтегративність важлива для практичної діяльності, оскільки норми, зібрані в процесі інкорпорації, мають бути зручними та відповідати потребам діяльності. Тобто, якщо мова йде про певну сферу відносин, то в інкорпораційному збірнику має бути охоплена актуальна інформація лише щодо даної теми.

3. Правовий характер. Інкорпорація може проводитися з метою, що певною мірою не пов'язана із правом, проте пра-

вова сутність її залишається незмінною. У контексті інкорпорації правовий характер проявляється, коли застосовується критерій чинних юридичних норм, оскільки лише таким чином здійснюється структуризація актуального права. Одночасно правовий характер інкорпорації матиме навіть у випадку неофіційної інкорпорації. Наприклад, мова може йти про збірники рішень Конституційного Суду України та Верховного Суду.

4. Процесуальний характер. Для отримання результату у вигляді інкорпораційного збірника або іншого зовнішнього виразу форми систематизації, необхідно спочатку виконати дії з його оформлення. Щодо інкорпорації, важливо, щоб вона відповідала певним правилам, які чітко не визначені в законодавстві, тому варто звертатись до наукових розробок. Сам процес інкорпорації може не завжди мати чітко визначений результат, оскільки законодавство постійно змінюється. Проте завжди має бути формальне закріплення результатів за певним критерієм.

У даному контексті інкорпорація повинна включати всі нормативно-правові акти, що відносяться до відповідної теми, незалежно від їх юридичної сили. Також важливо під час проведення інкорпорації зберігати зміст правових норм незмінним. Характерною особливістю інкорпорації є здатність групувати норми у логічні послідовності. Крім того, процес інкорпорації пов'язаний з постійним вдосконаленням існуючих збірок за рахунок внесення нових, доповнення чинних змін.

Спеціальні характеристики інкорпорації розкривають її значення та важливість. Враховуючи цілі та особливості інкорпорації, можна визначити такі спеціальні ознаки:

1. Формалізованість. Інкорпорація може об'єднувати значну кількість нормативно-правових актів, і, відповідно, для їх подальшого використання необхідно встановити зовнішню форму, якою є збірник. Однак, на відміну від інших методів систематизації, зовнішнє відображення інкорпорації не обов'язково повинно відповідати жорстким правилам оформлення законодавчого акта.

2. Дихотомічність. Інкорпорація може здійснюватися за різними критеріями, що дозволяє розрізняти офіційну та неофі-

ційну інкорпорацію. Крім того, інкорпорація може бути частковою або повною. Важливо відзначити, що часткова інкорпорація має охоплювати всі нормативно-правові акти в межах встановленого критерію, тоді як повна – всі акти повністю. Цілком важливо, щоб часткова інкорпорація сприяла систематизації та була взаємопов'язаною з іншими інкорпораціями. Також вона повинна проводитися з метою подальшого застосування для кодифікації.

3. Диспозитивність. Будь-якому виду інкорпорації завжди властива диспозитивність. Ю. Шемшученко визначає її як можливість суб'єктів самостійно упорядковувати (регулювати) свої відносини, діяти на власний розсуд: вступати у правовідносини чи ні, визнавати їх зміст, здійснювати свої права або утримуватися від цього, з кількох запропонованих законом або договором варіантів поведінки вибирати оптимальний з огляду на власні інтереси, та стосується сфери як приватних, так і публічних відносин [9]. У рамках інкорпорації законодавства це означає, що суб'єкт її проведення завжди має повний вибір у своїх діях.

Одночасно законодавчий акт може містити вказівку щодо проведення інкорпорації для державних органів. Проте саме проведення інкорпорації не регламентується. Це дає можливість суб'єктам самостійно обирати критерії, що відкриває можливості для створення нових правових інститутів, виявлення прогалин та розробки способів їх усунення. Крім того, саме диспозитивність дозволяє суб'єктам обирати оптимальний порядок дій, що прискорює отримання корисних результатів від проведення інкорпорації. Також сам процес організації інкорпорації може застосовувати кілька критеріїв і використовувати різні структури.

Висновки. На основі аналізу наукових підходів, можливо дійти висновку, що інкорпорація законодавства – це одна з форм систематизації, якій властиве зовнішнє упорядкування нормативно-правових актів шляхом їх об'єднання у збірники за певними критеріями та правилами з відповідними офіційними змінами та доповненнями.

Інкорпорація законодавства є найменш складною формою систематизації, водночас вона важлива як її базовий, початковий елемент, який має тісні зв'язки з іншими формами систематизації. Так, інкорпорація за предметом регулювання лежить в основі консолідованих нормативно-правових актів. Завдяки науково-теоретичній діяльності та її результатам свій процес розпочинає кодифікація. Таким чином, інкорпорація є приводом для початку активної діяльності щодо зміни і вдосконалення законодавства. Саме інкорпорація дозволяє зрозуміти, який його сучасний стан. За результатами інкорпорації можливо зробити висновок про недоліки та позитивні риси такого законодавства та надалі вдосконалювати його.

Важливо, щоб інкорпорація законодавства була проведена відповідно до певних критеріїв та правил, які б забезпечували її якість та достовірність. У свою чергу, це дозволить відрізнити інкорпорацію від інших форм систематизації, здійснювати роботу щодо оформлення інкорпоративного збірника без застосування елементів консолідації або ж кодифікації.

Інкорпорація лише тоді буде корисною, коли її проведення базуватиметься на глибокому розумінні сутності, меж та важливості ролі цієї форми систематизації. Саме така інкорпорація надалі зможе забезпечити послідовний і гармонійний процес упорядкування законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антоненко В. О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел. *Форум права*. 2009. № 3. С. 35–42.
2. Борщевський І. В. Теоретичні засади систематизації законодавства. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2007. № 3. С. 19–24.
3. Василенко В. О. Антикризове управління підприємством: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2003. 504 с.
4. Гірник О. О. Щодо проблеми удосконалення законодавства України про соціальне обслуговування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 231–236.

5. Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2004. 185 с.
6. Железняк Н. В. Проблема адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Право України*. 2004. № 11. С. 140–143.
7. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Поняття, зміст, сутність та види систематизації законодавства. *Правова держава*. Вип. 14. К., 2003. С. 8–13.
8. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави та права. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
9. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик, Л.М. Горбунова; за заг. ред. О.І. Ющика. К.: Парлам. вид-во, 2007. 208 с.
10. Котюк В. О. Основи держави і права: навч. посіб. К.: Атіка, 2001. 432 с.
11. Кошіль Н. М. Систематизація конституційного законодавства України: дис.... канд. юрид наук: 12.00.02. Одеса, 2017. 187 с.
12. Оніщенко Н. М. Кодифікація. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К-М. 792 с.*
13. Оніщенко Н. М. Кодифікація та інкорпорація як методи систематизації законодавства. *Правова держава*. Вип. 8. К., 1997. С. 82-87.
14. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. К.: Алерта, 2012. 524 с.
15. Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. К.: Наукова думка, 1989. 118 с.
16. Шутак І. Д., Онищук І. І. *Юридична техніка*. Івано-Франківськ, 2013. 496 с.