

РОЗДІЛ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.12

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ШЛЯХ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВУ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

THE SYSTEMIZATION AS A WAY OF IMPROVEMENT THE LEGISLATION REGULATING THE OPERATIONAL-SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

Басараб О.Т.,

*старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права і
приватно-правових дисциплін*

*Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

Стаття присвячена дослідженню систематизації як одного із шляхів удосконалення законодавства, що регулює оперативну-службову діяльність Державної прикордонної служби України. Проаналізовано основні способи систематизації. Визначено основні напрями удосконалення законодавства у сфері діяльності Держприкордонслужби України за допомогою систематизації.

Ключові слова: систематизація, законодавство, оперативна-службова діяльність, Державна прикордонна служба України, нормативно-правовий акт.

Статья посвящена исследованию систематизации как одного из путей усовершенствования законодательства, которое регулирует оперативную-службную деятельность Государственной пограничной службы Украины. Проанализированы основные способы систематизации. Определены основные направления усовершенствования законодательства в сфере деятельности Госпогранслужбы Украины при помощи систематизации.

Ключевые слова: систематизация, законодательство, оперативная-службная деятельность, Государственная пограничная служба Украины, нормативно-правовой акт.

In the article the systemization as a way of improvement the legislation regulating the operational-service activities of the State border guard service of Ukraine is analyzed. The main ways of systemization are studied. The directions of improvement the legislation regulating the operational-service activities of the State border guard service of Ukraine with the help of systemization are worked out.

Key words: systemization, legislation, operational and service activities, State Border Guard Service of Ukraine, legal act.

Постановка проблеми. В умовах необхідності удосконалення законодавства, що регулює оперативну-службову діяльність Державної прикордонної служби України (далі – ОСД ДПСУ), упорядкування всього нормативно-правового масиву з прикордонних питань є одним із дієвих кроків на шляху до його якісного перетворення. Саме такі завдання вирішує такий напрям діяльності, як систематизація.

Стан опрацювання цієї проблематики свідчить про те, що у вітчизняній науці практично відсутні комплексні юридичні праці, присвячені дослідженню систематизації законодавства у сфері діяльності Держприкордонслужби. Окремих аспектів через призму власного предмету дослідження торкалися Зьолка В.Л., Ляшук Р.М., Серватюк Л.В., Царенко В.І., Кушнір І.П., Ганьба О.Б., Цевельов О.Є. та інші, однак питання впорядкування прикордонних норм за допомогою систематизації залишається поза увагою науковців.

Мета статті – дослідити систематизацію як один із можливих шляхів удосконалення законодавства, що регулює ОСД ДПСУ.

Виклад основного матеріалу. З моменту проголошення незалежності в Україні та проведення організаційних перетворень від прикордонних військ до правоохоронного органу, законодавство України у сфері діяльності Держприкордонслужби жодного разу не піддавалось масштабному перегляду та упорядкуванню норм права, що, на нашу думку, є вкрай необхідним на шляху до його якісного перетворення, оскільки, як справедливо зазначає А.О. Рибалкін, «саме стан систематизованості нормативного матеріалу є одним із показників його досконалості» [1, с. 139–140].

На загальнотеоретичному рівні систематизація законодавства розглядається як офіційна діяльність, спрямована на впорядкування та вдосконалення законодавчих і підзаконних актів, приведення їх до єдиної внутрішньої погодженої системи [2, с. 384].

Вітчизняна історія пам'ятає принаймні декілька спроб масштабної систематизації української нормативно-правової бази. В усіх випадках головною метою було уніфікувати чинне законодавство, привести його до єдиної узгодженої системи шляхом забезпечення одноманітного правового регулювання та усунення можливих прогалин та розбіжностей у текстах правових документів.

На сьогоднішній день серед науковців сформувалась міцна позиція щодо систематизації як важливого способу вдосконалення чинного законодавства. Тому дослідження систематизації як форми удосконалення законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, є досить актуальним та обумовленим рядом причин: наявністю громіздкого, невпорядкованого нормативного масиву з прикордонних питань, який жодного разу не піддавався повномасштабній ревізії на предмет виявлення колізій, прогалин, дублювань та ґрунтовній систематизації; важливістю подальшого розвитку законодавства з питань охорони та захисту державного кордону як цілісної та взаємопогодженої системи правових норм; необхідністю запровадження доступної у всіх підрозділах охорони державного кордону електронної бази обліку чинних нормативно-правових актів та підтримання їх у контрольному стані з метою забезпечення оперативного реагування на зміни в законодавстві під час правозастосувальної діяльності.

Основними способами якісного перетворення системи нормативно-правових актів у прикордонній сфері за допомогою систематизації є: кодифікація, інкорпорація, консолідація та облік.

Кодифікація вважається однією з тих форм юридичної діяльності, які здатні кваліфіковано впорядкувати та оновити законодавство, ввівши нові та відмінивши старі норми права [3, с. 149].

Під кодифікацією зазвичай розуміють перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, котрий системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин, як правило, на галузевому рівні [4, с. 320].

Говорячи про кодифікацію законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, необхідно пам'ятати про те, що вона, звичайно, не зможе вирішити всі питання правового регулювання в цій сфері, однак, на нашу думку, вона допоможе систематизувати фундаментальні, базові нормативні положення, що знайдуть своє відображення в новому кодифікованому акті (Кодексі, Статуті, Основах законодавства), який сформує правове ядро в системі нормативно-правових актів із прикордонних питань.

Документ повинен увібрати в себе найкращі вітчизняні традиції правотворення в поєднанні з прогресивним міжнародним досвідом.

Кінцевим результатом кодифікації законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, має стати максимальне зменшення кількості нормативно-правових актів у прикордонній сфері і збереження лише тих актів, які не можуть бути поглинуті кодифікаційним актом.

У контексті дослідження кодифікації як способу вдосконалення законодавства цікавою є пози-

ція А.О. Рибалкіна, який пропонує в результаті кодифікації відомчої бази нормативно-правових актів МВС утворити не один кодифікований акт, а взаємопов'язану систему кодифікованих актів [1, с. 141].

Вчений переконаний, що саме цей підхід до створення нормативних приписів скасує розрізненість нормативних актів системи МВС України, забезпечить оптимальну координацію діючих норм та полегшить процес їх застосування. Оскільки, як свідчить практика, кодифіковані акти, на відміну від інших правових документів, рідше зазнають змін, забезпечуючи цим самим більшу стабільність у врегулюванні суспільних відносин [1, с. 141]. Зазначена позиція заслуговує також нашої уваги та може бути використана для здійснення кодифікації законодавства у прикордонній сфері України, тим більше, що схожа практика існування кодифікованих джерел права за напрямками діяльності існує у Береговій охорони США: Air Operations Manual (Статут повітряних операцій), Coast Guard Helicopter Rescue Swimmer Manual (Статут проведення рятувальних операцій у повітрі та на воді), U.S. Coast Guard Maritime Law Enforcement Manual (Статут правоохоронних та військових операцій на морі), Coast Guard Medical Manual (Медичний статут), Financial Resource Management Manual (Статут Фінансового забезпечення).

Таким чином, кодифікація законодавства у прикордонній сфері повинна розглядатися як один із найприйнятніших способів систематизації нормативно-правових актів із прикордонних питань на шляху до його удосконалення та адаптації до стандартів Європейського Союзу й інших розвинутих країн в умовах правової політики нашої держави.

Значні матеріальні витрати, пов'язані з кодифікаційними роботами, обумовлюють можливість проведення систематизації законодавства з прикордонних питань за допомогою інкорпорації.

Традиційно інкорпорацією вважають упорядкування нормативно-правових актів без зміни їхнього змісту шляхом їх зведення в єдиному друкованому виданні (збірниках, зібраннях, довідниках, періодичних виданнях та ін.) за хронологією та/або предметом регулювання [4, с. 318].

На відміну від кодифікації, в результаті інкорпорації нові нормативно-правові акти не з'являються, не відбувається практично також втручання до текстів правових документів. Саме цей факт є підставою для окремих науковців говорити про інкорпорацію як про підготовчий «етап до кодифікації законодавства» [5, с. 19], або взагалі як про «передумову до систематизації законодавства» [6, с. 19–22].

Ми притримуємось традиційного розуміння як систематизації загалом, так і інкорпорації зокрема, що викладені в багатьох юридичних підручниках, оскільки вважаємо, що інкорпорація є одним із найпростіших видів систематизації законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, порівняно з кодифікацією та консолідацією, за допомогою якого можливе впорядкування та вдосконалення нормативно-правової бази з прикордонних

питань. Крім того, вона може стати основою для прийняття рішення про доцільність подальшої систематизації прикордонного законодавства за допомогою більш складних форм систематизації.

В умовах стрімкого розвитку комп'ютерних технологій особливої актуальності, на нашу думку, набуває пропозиція щодо здійснення електронної інкорпорації законодавства в прикордонній сфері, за умови постійного підтримання його в актуальному стані. Це може стати необхідною передумовою для подальшої кодифікації нормативно-правової бази з прикордонних питань, оскільки дасть змогу виявити недоліки в чинному законодавстві.

Таким чином, незважаючи на те, що інкорпорація як один із видів систематизації законодавства в прикордонній сфері не має на меті змінити зміст нормативно-правових актів з метою якісного їх перетворення, однак вона може послужити одним із перших кроків до перегляду та впорядкування всього наявного нормативного матеріалу, створивши умови для проведення подальших кроків з удосконалення нормативно-правової бази з прикордонних питань.

Консолідація може по праву вважатися логічним продовженням інкорпорації з удосконалення законодавства, що регулює ОСД ДПСУ. Результатом її діяльності є не просто збірник чи зібрання законодавства, що регулюють однаково однорідні суспільні відносини, а офіційний акт нормотворчості у формі нормативно-правового акту. Причому зміст нормативних актів, які входять до складу нового консолідованого правового документу, залишається незмінним, а самі акти, що його утворили, втрачають чинність.

Для законодавства, що регулює ОСД ДПСУ, цей спосіб систематизації є прийнятним тому, що він дозволяє ліквідувати множинність та неузгодженість близьких за змістом нормативно-правових актів, об'єднавши їх в один, без внесення змін в їхній зміст, що, у свою чергу, полегшить процес правозастосування відповідного нормативного документу.

Так, наприклад, можна консолідувати Постанову Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 р. № 1147 «Про прикордонний режим» у розділ III «Прикордонний режим» Закону України від 04.11.1991 р. «Про Державний кордон України».

Консолідаційні заходи, на нашу думку, повинні також торкнутися Закону України від 03.04.2003 р. «Про Державну прикордонну службу України». До об'єднаного закону повинні увійти: в частині, що стосується розділу II «Загальна структура, чисельність та організація діяльності Державної прикордонної служби України»: Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533; Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України, затверджене наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 15.02.2005 р. № 116; Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затверджене наказом Міністра внутрішніх справ від

15.04.2016 р. № 311; в частині, що стосується розділу IV «Повноваження Державної прикордонної служби України» Закону, – Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України, затверджена наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 21.10.2003 р. № 200.

Таким чином, консолідація як один з видів систематизації може вважатися одним із перспективних шляхів удосконалення законодавства, що регулює ОСД ДПСУ на нормативному рівні.

Досконалість проведення вищезазначених робіт по систематизації законодавства у прикордонній сфері багато в чому залежить від якості обліку нормативно-правових актів і своєчасного внесення до них змін та доповнень. Облік вважається найпростішою формою систематизації і полягає у збиранні, фіксуванні в логічній послідовності та зберіганні нормативно-правових актів, підтриманні їх у контрольному (актуальному) стані з урахуванням усіх змін та доповнень, а також створенні спеціальних систем їх нагромадження і пошуку [4, с. 315].

У Державній прикордонній службі України облік нормативно-правових актів здійснюється відповідно до Типової інструкції з діловодства в міністерствах інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженою Постановою КМУ від 17.01.2018 р. № 55 та Інструкції діловодства в Державній прикордонній службі України, затвердженої Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 17.05.2004 р. № 400.

З розширенням можливостей мережі Інтернет та зі спрощенням доступу до неї особливого значення набуває електронний облік. На сьогоднішній день на офіційному сайті Адміністрації Державної прикордонної служби існує нормативно-правова база з прикордонних питань. Разом з тим поза увагою електронного обліку залишається нормотворча діяльність начальників регіональних управлінь та органів охорони державного кордону України, накази та розпорядження яких активно використовуються під час правозастосовчої діяльності на кордоні.

Висновки. Таким чином, удосконалення законодавства, що регулює ОСД ДПСУ за допомогою систематизації, є доволі дієвим способом на шляху до його якісного перетворення. Основними напрямками вдосконалення законодавства з прикордонних питань за допомогою систематизації пропонуємо вважати: проведення масштабної ревізії всього нормативного матеріалу з метою виявлення колізій, прогалин, а також правових норм, що вже не діють, що дублюють одна одну з метою їх упорядкування та підвищення якості їхнього змісту; зведення нормативно-правових актів у впорядковану систему за допомогою найбільш доцільних способів систематизації законодавства: проведення

інкорпорації шляхом зведення нормативних актів в єдине друковане видання окреслить наявний правовий масив відповідно до предмету регулювання, консолідація стане першою сходинкою до вдосконалення законодавства на нормативному рівні, у свою чергу кодифікаційні роботи призведуть до системного та вичерпного регулювання суспільних відносин у прикордонній сфері, заклавши підвалини для галузевого виокремлення законодавства

у прикордонній сфері; запровадження належного обліку нормативно-правових актів та контролю за змінами в законодавстві з метою підтримання правових документів у стані оперативного одержання необхідної правової інформації та готовності до застосування правових норм.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі будуть спрямовані на подальше дослідження законодавства, що регулює ОСД ДПСУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01; Запорізький юридичний інститут МВС України. Запоріжжя, 2005. 164 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с.
3. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. 196 с.
4. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2010. 584 с.
5. Череловський К.П. Інкорпорація інформаційного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; ДВНЗ «Запоріж. н ац. ун-т» МОНМС України. Запоріжжя, 2013. 19 с.
6. Риндюк В.І. Облік та інкорпорація законодавства як інформаційні передумови його систематизації. *Právna veda a prax v treťom tisícročí: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 27–28 február 2015 r.* Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta; red. Gabriela Dobrovičová and others. Košice, Slovenská Republika, 2015. С. 19–22.
7. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>
8. Про державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/661-15>