

*Надійшла до редколегії: 12.03.2001*

*А. О. Рибалкін, ад'юнкт ЗЮІ МВС України*

## **ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

З прийняттям в 1996 році Конституції незалежної України наша держава визначила курс на негайні та глибокі реформи в суспільстві. Суттєві перетворення в сфері соціальних, економічних, політичних відносин, які ми спостерігаємо останнім часом, зумовлюють необхідність чіткої правової регламентації суспільних відносин з урахуванням змін, що відбуваються в суспільному та державному житті. Цей фактор став визначальним в активізації правотворчого процесу нашої держави, в результаті якого швидкими темпами створюються нові, змінюються та скасовуються застарілі правові норми.

Безперечно, в нормативному регулюванні суспільних відносин питома вага законів, як нормативно-правових актів вищої юридичної сили, має переважати. Це пояснюється як зростаючою соціальною роллю закону в суспільстві, так і високим ступенем їх стабільності. Крім того, «первинний» характер норм, які містяться в даному виді нормативних актів, визначає, що у відповідності до законів має будуватись вся система законодавства країни (тут і далі систему законодавства ми розуміємо у широкому значенні – як сукупність усіх чинних нормативно-правових актів держави). Однак, як показує практика, з близько 30 тис. нормативно-правових актів, що становлять правову базу нашої держави, закони України та нормативні акти, які мають силу закону (кодекси; декрети Кабінету Міністрів України, що мають силу закону; укази Президента України, прийняті згідно з п.4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) становлять лише 4,6 % нормативно-правових актів, а, відповідно, підзаконні (у тому числі і відомчі) нормативно-правові акти – 95,4 % [1, с.25].

Зрозуміло, що для полегшення в користуванні та ефективного застосування правових приписів, цей масив нормативно-правових актів має бути певним чином структурованим і впорядкованим. Саме це завдання вирішує такий напрям правової роботи з нормативними актами, як систематизація.

В юридичній літературі найбільшого розповсюдження набула точка зору відповідно до якої під систематизацією законодавства розуміють діяльність щодо впорядкування і вдосконалення нормативно-правових актів, зведення їх у певну внутрішньо злагоджену систему (комплекс) [Див. напр.: 2]. Потреба в систематизації законодавства полягає в тому, що вона, по-перше, забезпечує ефективність нормотворчої діяльності, адже наявність єдиної внутрішньо організованої системи нормативних актів сприяє усуненню прогалин, різного роду невідповідностей та протиріч в діючому масиві нормативно-правових актів. По-друге, полегшує процеси пошуку, тлумачення, оцінки

та, зрештою, реалізації правових норм. Саме стан систематизованості нормативного матеріалу є одним із показників його досконалості.

Поняття систематизації охоплює всі види робіт по системній обробці законодавства. Звичайно в поняття систематизації включають чотири самостійних форми правової діяльності:

1) підготовка та видання різного роду зводів та збірників нормативних актів – інкорпорація законодавства;

2) підготовка та прийняття нових актів (типу кодексів), в яких розміщуються як норми, що виправдали себе у попередніх актах, так і нові нормативні приписи – кодифікація законодавства;

3) підготовка та прийняття укрупнених актів на базі об'єднання норм розрізаних актів, виданих з одного питання – консолідація законодавства;

4) збирання державними органами, підприємствами, фірмами та іншими установами і закладами чинних нормативно-правових актів, їх обробка та розташування за певною системою, зберігання, а також видача довідок для зацікавлених осіб – довідково-інформаційна робота (облік нормативних актів) [3, с.198].

На сьогоднішній день досить гостро стоїть проблема систематизації відомчих актів нормативного характеру. Загальновизнано, що відомчі нормативні акти грають службову (допоміжну) роль в правовому регулюванні суспільних відносин, виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції по відношенню до законів та інших нормативних актів [4]. Дане положення, однак, ні в якому разі не зменшує значущості результату даного виду нормовстановлюючої діяльності, яка дає можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасування прогалин в сфері компетенції державного органу та інші переваги в правовому регулюванні. У той же час, недоліки відомчої нормотворчості та його результатів – нормативно-правових актів, зокрема відсутність науково обґрунтованої систематизаційної діяльності, негативно впливають на ефективність реалізації останніх. Наведені риси у повній мірі стосуються і нормативно-правових актів, що видаються таким специфічним суб'єктом відомчої нормотворчості, як органи внутрішніх справ.

Серйозною проблемою масиву відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ являється їх багаточисельність, розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться. Існуючий стан системи нормативних актів, що регулюють діяльність системи МВС України викликає труднощі як у пошуку необхідного нормативного матеріалу, так і в застосуванні нормативних приписів. На наш погляд, існують наступні шляхи вдосконалення стану систематизації відомчих нормативних актів органів внутрішніх справ.

1. Існуюча значна кількість нормативно-правових актів системи МВС України та обсяг відносин, що регламентується відомчими нормами, детермінують необхідність кодифікаційної роботи. Відомчу нормативно-правову базу найбільш доцільно створювати не як просту сукупність нормативних документів з різних питань, а як взаємопов'язану систему кодифікованих актів. Така кодифікаційна діяльність завершується виданням статутів, положень, правил – актів, які, на відміну від інших видів відомчих нормативно-

правових актів, як свідчить практика, рідше зазнають змін, встановлюючи тим самим більш стійкі нормативні регулятори суспільних відносин. Даний підхід до створення нормативних приписів скасовує розрізненість нормативних актів системи МВС України, забезпечує оптимальну координацію діючих норм та полегшує процес їх застосування.

2. Проблеми багаточисельності відомих нормативних актів можуть бути вирішені і за допомогою такого виду систематизаційної діяльності, як консолідація, тобто об'єднання декількох актів в один більш крупний без суттєвих змін тексту. Консолідаційну роботу слід проводити з правовими нормами, що регулюють певну однорідну сферу суспільних відносин. Так, наприклад, сьогодні висловлюються думки про доцільність об'єднання в одному нормативному акті всіх без винятку норм, які регламентують порядок матеріального забезпечення співробітника органів внутрішніх справ [5, с. 74]. Цей документ не лише зробить значно легшою роботу керівників системи МВС України, відомих юрисконсультів, але й дасть можливість самим працівникам органів внутрішніх справ безпосередньо, швидко та без проблем знайти ті норми, які встановлюють їх право на матеріальне забезпечення.

3. Значні матеріальні витрати, а також час, необхідний для проведення кодифікаційних робіт, зумовили появу та подальший розвиток іншого напрямку систематизації відомих нормативно-правових актів – публікація офіційних інкорпоративних збірників, які в своїй більшості призначені здійснювати правове інформування громадян стосовно нових нормативних актів. На сьогодні нормативно-правові акти, що приймаються вищими органами влади та управління нашої держави публікуються у друкованих виданнях: «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр», Збірник урядових нормативних актів України та ін. Однак, як показує практика, в основному, ці видання використовує у своїй роботі вузьке коло юристів-спеціалістів, широким попитом у громадян ці засоби масової інформації не користуються. Цьому сприяє як їх відносно висока вартість, так і певна незручність у користуванні. Адже у кожному з цих видань публікуються нормативні акти лише визначеного кола суб'єктів (в «Голосі України» – Верховної Ради України, в «Урядовому кур'єрі» – Кабінету Міністрів і т. д.). Тому було б доцільно друкувати всі нормативно-правові акти, прийняті в нашій державі (в тому числі і нормативно-правові акти МВС України) в єдиному інкорпоративному збірнику, що сприяло б громадянам в здійсненні свого права на отримання інформації про всі нормативні акти та значно полегшило б роботу юристів.

Крім того, міністерствам та відомствам рекомендується готувати та видавати збірники діючих нормативних актів, забезпечуючи ними всі підрозділи галузі [Див.: 6]. Публікація інкорпоративних збірників діючих нормативних актів, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ, підвищує ефективність правозастосовчої діяльності, дозволяючи виключити офіційно скасовані акти та їх частини, усунути повторення актів, не враховувати застарілі преамбули тощо.

4. В значній мірі досконалість нормотворчої та правозастосовчої діяльності залежить від якості обліку нормативно-правових актів в державних

органах та установах, своєчасному внесенні до них змін та доповнень. Організація систематизованого обліку нормативно-правових актів в органах внутрішніх справ визначається відомчою інструкцією «Про порядок ведення систематизованого юридичного обліку нормативних актів у системі МВС України» [7], у відповідності до якої можна виділити три основні види (форми) ведення обліку нормативних актів:

- журнальний облік;
- картотечний облік;
- зберігання та підтримання у контрольному стані текстів діючих нормативних актів.

Журнальний облік полягає в занесенні до спеціального журналу реєстрації реквізитів нормативно-правових актів. Такі журнали можуть вестись у хронологічному порядку – коли нормативні акти реєструються за датою їх прийняття, алфавітному – акти реєструються за назвою, або предметному – коли розділи журналу поділяються на тематичні рубрики (наприклад, галузі, підгалузі та інститути права). Щодо обліку відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ, то в підрозділах системи МВС України ведеться журнальна реєстрація наказів. Таку реєстрацію ведуть секретаріати (канцелярії, Управління справами), як правило, в хронологічному порядку. На практиці, однак, хронологічний принцип не завжди витримується, адже досить часто нормативний акт надходить до підрозділу і відповідно реєструється пізніше ніж той, що був прийнятий після нього. Такий стан викликає певні ускладнення у пошуку необхідного нормативного матеріалу.

Інша, більш досконала форма обліку – картотечна. Вона полягає в створенні системи облікових карток, які класифікуються за певною схемою. На картці зазначається: форма акта (закон, указ, постанова, і т. п.); найменування органу, що видав акт; число, місяць, рік і номер акта; повна назва акта (основний зміст, якщо немає назви), офіційне юридичне видання, його найменування (відомості, зібрання постанов, бюлетень і інші), рік видання, номер. Всі картки класифікуються за тематичними розділами та підрозділами в хронологічному порядку – це полегшує отримання необхідних даних про нормативне регулювання будь-якого виду суспільних відносин. Класифікатор систематизованої картотеки нормативних актів, який застосовується в органах внутрішніх справ, затверджений Наказом МВС України від 27 серпня 1993 р. №557 [8].

Важливою формою обліку нормативно-правових актів є зберігання текстів нормативних актів та підтримання їх у контрольному стані, що означає наявність текстів офіційних видань нормативних актів та своєчасне внесення позначок про їх скасування, зміну та доповнення до актів (статей, абзаців, пунктів), при цьому робиться посилання на ті джерела, на основі яких такі позначки робляться.

Певні особливості зберігання та ведення обліку мають нормативні акти з обмеженим ступенем доступу (що мають гриф «Для службового користування», «Таємно», «Цілком таємно»).

5. Враховуючи швидкість науково-технічного прогресу та розвиток інформаційних технологій, одним із першочергових завдань стало створення автоматизованої електронної бази даних про нормативно-правові акти МВС

України. Перевагами таких комп'ютерних систем є те, що вони дозволяють вводити практично необмежений обсяг правової інформації, значно полегшити її пошук, надрукувати та розтиражувати у необхідній кількості екземплярів та ін. Існуючі інформаційно-правові системи (зокрема «Нормативні Акти України», яка застосовується у Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному суді України, Міністерстві внутрішніх справ України та інших органах державного апарату; «Законодавство»; «Закон») не можуть задовольнити потреби при роботі з відомчими нормативними актами органів внутрішніх справ, адже вони (системи) містять незначну частину таких актів, а саме лише ті, що, відповідно до вимог Указу Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Положення «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер» [9], пройшли реєстрацію в Міністерстві юстиції України. Більша ж частина нормативно-правових актів МВС залишилась поза увагою. Враховуючи це, перспективним напрямком бачиться розробка та впровадження в усіх підрозділах органів внутрішніх справ комп'ютерної інформаційно-правової системи, яка б містила дані про відомчі нормативні акти МВС України.

Слід вказати, що в системі органів внутрішніх справ кроки у цьому напрямку вже робляться. Так, у відділі підготовки проектів відомчих нормативних актів Управління правового забезпечення Головного Штабу МВС України поряд з веденням картотеки відомчих нормативно-правових актів, ведеться і комп'ютерний облік актів, що прийняті органами внутрішніх справ, починаючи з 1990 року. Цей облік ведеться за двома критеріями:

а) за роками – всі відомчі нормативні акти систематизуються в хронологічному порядку;

б) за підрозділами – систематизація проводиться за суб'єктом прийняття (відповідною галузевою службою МВС України).

Окрім того, зважаючи на широке розповсюдження комп'ютерних мереж та переваги у користуванні комп'ютерними базами даних, було б доцільно розробити та впровадити у практику механізм, при якому одночасно з прийняттям та виданням відомчого нормативно-правового акта, поширювався і його електронний варіант, з наданням останньому статусу офіційного видання. Дана пропозиція, з огляду на існуючі проблеми захисту комп'ютерної інформації, стосується більшою мірою нормативних актів, які не мають обмеженого ступеня доступу.

Вказані шляхи з вдосконалення стану систематизації відомчих нормативно-правових актів органів внутрішніх справ є, на нашу думку, перспективними та потребують подальшої теоретичної розробки і практичної реалізації.

**Список літератури:** 1. Опришко В.Ф. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України // Право України. 1999. №12. 2. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х томах. М., 1982. Том. 2.; Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. К., 1989.; Рабінович П.М. Загальна теорія права та держави: Конспект лекцій. Львів. 1992; Загальна теорія держави і права / За ред. академіка

АПРн України, доктора юрид. наук, проф. В.В.Копейчикова. К., 1997. 3. Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах / Под ред проф. М.Н.Марченко. М., 1998. Том. 2: Теория права. 4. Киричук И.Б. Организация и деятельность органов внутренних дел как предмет правового регулирования: (Вопросы теории): Автореф. дис... канд. юрид наук: 12.0001. М., 1991.; Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Харьков: 2000. 5. Ануфрієв М.І. Систематизація нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України та вдосконалення його правотворчої діяльності // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. К., 1999. 6. Рекомендації з питань підготовки, подання на державну реєстрацію, юридичного обліку та зберігання нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю: Схвалено постановою колегії Міністерства юстиції України від 17 червня 1993 р. № 13. п.8.1. 7. Інструкція про порядок ведення систематизованого юридичного обліку нормативних актів у системі МВС України: Затверджено Наказом МВС України від 27 серпня 1993 р. №557. 8. Про організацію систематизованого юридичного обліку законодавчих і нормативних актів: Наказ МВС України від 27 серпня 1993 р. №557. Додаток №2. 9. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 року № 493/92; Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств, інших органів державної виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджене постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. №731 // Зібрання законодавства України. Серія 2. Звід Постанов Кабінету Міністрів. 1998. №3. Ст.171.

*Надійшла до редколегії 23.03.2001*