

**ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Багатогранна діяльність органів системи Міністерства внутрішніх справ регулюється широким масивом різних за характером, юридичною природою і формою нормативно-правових актів.

Сутність, соціально-юридична природа і зміст категорії «нормативно-правовий акт» на сьогоднішньому етапі розвитку наукового знання в теорії держави і права не завжди розуміється вченими однаково.

На думку О.Ф. Скакун, правовий акт – це акт – волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, який регулює суспільні відносини шляхом встановлення (зміни, відміни, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на підставі цих норм прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення [1, с.337]. «Нормативно-правовий акт – це письмовий документ відповідного державного органу, яким встановлюються, змінюються або припиняються норми права, які містять правила загального характеру», – зазначає С.О.Комаров [2, с.224]. Під нормативними правовими актами розуміють акти, які «встановлюють норми права, котрі вводять їх в дію, змінюють або відмінюють правила загального характеру», – майже у всьому погоджується з ним В.В. Лазарев [3, с.176]. Нормативно-правовий акт – це належним чином оформлене зовнішнє вираження волі держави, її органів, окремих осіб, яке виступає як носій змістовних елементів правової системи – юридичних норм, правоположень практики, індивідуальних приписів, автономних рішень осіб», – вказує С.С. Алексєєв [4, с.192–193]. Самостійне дослідження та аналіз вище наведених точок зору вчених щодо розуміння такого соціально-юридичного явища, як нормативно-правовий акт, дозволяє виокремити наступні основні його ознаки. По-перше, він має мовно-документальну форму вираження. Незалежно від характеру і юридичного значення нормативно-правовий акт завжди є зовнішньо об'єктивованим, фактично відосбленим письмовим матеріалом – юридичним документом. По-друге, виражає волю громадянського суспільства та держави в особі уповноважених ними органів. По-третє, має офіційний характер і спрямований на регулювання певних суспільних відносин. По-четверте, встановлює юридичні норми та інші елементи правової системи, які мають юридичну енергію, необхідну для цілеспрямованого впливу на процес правового регулювання. У даному відношенні нормативно-правовий акт становить зовнішню форму конституювання й існування змістовних правових явищ. По-п'яте, приймається з додержанням певної процедури. По-шосте, публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю аутентичності тексту офіційного зразка. В Україні нормативно-правові акти публікуються у «Відомостях Верховної Ради України», газетах «Голос України», «Юридичний вісник України» та «Урядовий кур'єр», «Зібранні постанов уряду України», журналі «Офіційний вісник України».

Застосування абстрагуючого методу пізнання явищ соціальної дійсності до означених властивостей, сторін і ознак юридичної категорії «нормативно-правовий акт» дозволяє подати наступне його визначення: «Нормативно-правовий акт – це мовно-документальний офіційний акт вираження волі громадянського суспільства (уповноважених ним органів), який приймається в установленому порядку, містить юридичні норми та інші елементи правової системи і спрямований на ефективне регулювання суспільних відносин».

Частиною, підсистемою загальної правової системи суспільства з притаманними їй загальними і особливими ознаками виступає система нормативно-правових актів в сфері функціонування органів внутрішніх справ України. Саме тому ефективність нормативно-правового забезпечення діяльності органів системи МВС тісно пов'язана з дією всієї правової системи, всіх соціальних норм. Нормативно-правові акти, які покликані регулювати суспільні відносини, що виникають у зв'язку з правоохоронною діяльністю органів, структур та підрозділів внутрішніх справ, хоча і зазнають значного впливу загальної правової системи, відбивають у своєму розвитку й більш конкретні правові цілі, завдання і принципи стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина як найважливішої соціальної цінності. У зв'язку з цим, в самому нормативно-правовому забезпеченні діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ як частині, підсистемі національної системи права, складаються й свої залежності, зв'язки та взаємовпливи, вивчення яких на методологічно-теоретичному рівні позитивно вплине на чинну правоохоронну практику в державі. З огляду на це необхідно вести мову про:

- нормативно встановлені види, властивості правових актів в сфері правоохоронної і правозабезпечувальної діяльності ОВС;
- підпорядкованість, ієрархічність та системність нормативно-правових актів;
- різновиди форм закріплення у змісті правових актів нормативних вимог;
- збалансованість окремих частин нормативно-правового забезпечення органів системи Міністерства внутрішніх справ, похідну від рівнів прийняття рішень, багатоаспектності впливу на процеси, що регулюються;
- ціннісну орієнтацію всіх елементів даного нормативно-правового забезпечення.

Правильне розуміння цих зв'язків – ключ до пізнання реальних процесів, що відбуваються в системі нормативно-правового забезпечення ОВС України, виявлення та подолання суперечностей, диспропорцій, запобігання небажаним процесам і підтримки, закріплення позитивних тенденцій. Вивчення суспільної практики переконує в тому, що дія загальних закономірностей розвитку права не викликає, а навпаки, передбачає такий аналіз.

Розгалужена система нормативно-правового забезпечення структурної побудови і функціонування органів системи Міністерства внутрішніх справ України складається з різних за юридичною природою, формою, характером конституювання волі громадського суспільства нормативно-правових

актів: законів, постанов, указів, положень, статутів, правил, інструкцій, рішень, розпоряджень, наказів.

3-поміж усіх нормативно-правових актів, покликаних впорядковувати правоохоронну діяльність органів, структур та підрозділів внутрішніх справ, провідне місце займають закони. Як визначено у сучасній науковій літературі з теорії держави і права, закон – це нормативний юридичний акт вищого державного представницького органу або безпосередньо народу, який має найвищу юридичну силу і містить первинні правові норми країни [5, с.82]. У свою чергу ознаки закону можуть бути поділені на: матеріальні, які характеризують його з точки зору джерела, змісту і значення, та специфічні правові, що віддзеркалюють його юридичні властивості і особливості правотворчої процедури. Як джерело права закон є нормативно-правовим актом, який у демократичному суспільстві безпосередньо виражає соціальну волю народу. За своїм матеріальним змістом закон як нормативно-правовий акт присвячується основним питанням суспільного життя, тобто покликаний регулювати найбільш типові і стійкі відносини в громадянському суспільстві. У законах містяться юридичні приписи, що закріплюють цілі, завдання, функції, принципи і методи правоохоронної діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України та їх особового складу. За своїм значенням закони є правовими актами первинного характеру. У них містяться такі юридичні приписи, які являють собою відправні начала інших підзаконних нормативно-правових актів в цій сфері. За своїми юридичними властивостями закон становить такий нормативно-правовий акт, який має вищу юридичну силу стосовно інших різновидів правових актів. Це має втілення у тому, що: а) всі інші нормативні акти повинні видаватись на підставі законів і не суперечити їм; б) як найвище вираження волі громадянського суспільства закони не підлягають контролю або затвердженню з боку будь-якого іншого органу держави, окрім Верховної Ради України; в) закони може бути скасовано чи змінено лише законами або ж іншими актами, що мають законодавче значення.

Усі інші нормативно-правові акти, які покликані регулювати службово-трудові відносини в сфері функціонування ОВС України, – постанови, укази, положення, статuti, правила, інструкції, рішення, розпорядження, накази – мають підзаконний нормативний характер і видаються лише у межах компетенції певного виконавчого органу. Вони не повинні протирічити закону, однак можуть його розвивати, доповнювати і навіть конкретизувати.

Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають засобами повсякденної управлінської діяльності стосовно здійснення органами, структурами та підрозділами внутрішніх справ своїх функцій і завдань по охороні й забезпеченню прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. У зв'язку з цим, підзаконні акти управління мають два джерела особливостей: правове й управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас без останнього правова система держави втрачає своє регулююче призначення в сфері дій виконавчої влади.

Ця обставина стала якщо не єдиною, то, в усякому разі, головною й основною причиною різних підходів вчених до визначення поняття підзаконних нормативно-правових актів державного управління. Наприклад, В.К. Колпаков, аналізуючи різноманітні підходи в даному аспекті проблематики, говорить про існування трьох найбільш поширених точок зору щодо розуміння правових актів державного управління. Відповідно до цього їх розуміють як форми управлінської діяльності держави, як документи, що виходять від компетентних органів, як владні дії державних виконавчо-розпорядчих органів [6, с.223].

До найсуттєвіших ознак нормативно-правових актів державного управління в сфері функціонування органів системи Міністерства внутрішніх справ необхідно віднести те, що вони:

- мають вольовий характер, заснований на волевиявленні суб'єктів громадянського суспільства;
- є формами відповідного державного управління;
- приймаються для досягнення конкретної мети – забезпечити реалізацію людиною і громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів;
- мають підзаконний державно-владний характер;
- приймаються винятково повноважними суб'єктами державно-управлінської правоохоронної діяльності;
- визначають правила належної поведінки суб'єктів правоохоронної діяльності;
- в разі недотримання зазначених в них юридично-владних приписів викликають особливі юридичні наслідки, тобто відповідальність винної сторони;
- мають нормативно визначену форму провадження.

Узагальнення цих найсуттєвіших ознак державного управління в сфері функціонування і структурної побудови органів, структур та підрозділів внутрішніх справ дозволяє визначити їх як підзаконні, владні, такі, що мають юридично встановлені форми прийняття і провадження нормативні рішення органів державного управління в сфері правоохоронної діяльності ОВС України, покликані виражати волю суб'єктів громадянського суспільства щодо захисту своїх прав, свобод та законних інтересів.

Відомчі підзаконні нормативно-правові акти – це такі акти, які видаються органами спеціальної компетенції (міністерствами, комітетами, відомствами) і поширюються в основному на структурні підрозділи й осіб, котрі входять в це відомство. У певних аспектах свого регулюючого впливу вони стосуються також і осіб, які мають справу з даними міністерствами, комітетами, відомствами щодо реалізації і захисту своїх прав, свобод та законних інтересів. Але ж знов таки дані акти стосуються тих аспектів життєдіяльності громадян, які прямо пов'язані з функціонуванням структурних підрозділів міністерств. З огляду на це закономірним є висновок, що дані акти мають внутрішню дію: поширюються, в основному, на органи, структури, підрозділи та осіб в межах певного відомства, комітету чи міністерства. Велика кількість різнорідних відомчих актів видається виконавчо-розпорядчими органами – органами державного управління. Відом-

чі акти органів державного управління іноді самі створюють певну систему, розрізняються за своєю юридичною силою. Найбільшою юридичною силою з-поміж відомчих актів органів державного управління володіють акти центральних органів галузевого і функціонального управління. Првідну роль серед цих актів щодо функціонування органів, структур та підрозділів внутрішніх справ займають накази, рішення і розпорядження Міністерства внутрішніх справ України.

До локальних підзаконних нормативно-правових актів в сфері правоохоронної і правозабезпечуючої діяльності ОВС слід віднести акти, які видаються тими чи іншими органами, структурами та підрозділами даної складової механізму державного апарату для вирішення своїх внутрішніх питань і діють лише в їх межах. Вони мають багато схожих рис з відомчими актами. Однак їх зміст і юридична сила ще більш обмежені. Локальні акти є суто внутрішніми і виражають начала децентралізації в правовому нормативному регулюванні службово-трудова відносин. Внутрішній характер досліджуваної групи підзаконних нормативно-правових актів має безпосереднє вираження у компетенції служб, підрозділів та інших структур органів внутрішніх справ, які мають право їх видавати. Ці акти присвячуються організаційно-управлінським питанням, які виникають в даному структурному підрозділі. У більшості випадків вони торкаються питань дисципліни служби і праці, системи матеріального і морального заохочення, порядку взаємовідносин певних служб і підрозділів органів внутрішніх справ.

Сприйняття досліджуваного характеру явища «нормативно-правові акти в сфері структурної побудови і функціонування ОВС України», його поняття, властивостей і ознак як юридичної категорії дозволяють запропонувати наступну їх класифікацію. По-перше, враховуючи зміст нормативно-правового акта, тобто коло службово-трудова відносин, що регулюються ним, і спосіб впливу на них, можна визначити типологію актів за сферами правоохоронної діяльності чи структурної побудови органів, структур та підрозділів внутрішніх справ, тобто їх можна групувати з огляду на однорідність предмета впливу, забезпечуючи тим самим їх комплексність і цілеспрямованість. По-друге, припустимою є типологія означених нормативно-правових актів за такою їх властивістю, як юридична сила. Ця ознака надає реальну можливість провести не тільки зовнішню, а й внутрішню розмежувальну лінію з іншими правовими актами. По-третє, виправданий розподіл актів за структурною формою. По-четверте, доцільно виділити такий критерій, як особливий, встановлений у нормативному порядку спосіб підготовки і порядок прийняття актів. По-п'яте, необхідним є розмежування нормативно-правових актів за масштабом їх дії. Адже деякі акти мають регулюючий вплив на всю систему органів МВС, інші щодо певної галузевої служби, деякі стосуються тільки конкретного структурного підрозділу. По-шосте, потрібною є й класифікація даних актів за обсягом питань, які в них вирішуються: багатопрофільні, тобто такі, які вирішують

одночасно декілька питань, і однопрофільні, що містять рішення з якогось окремого питання.

Список літератури: 1. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. Х., 2000. 2. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1998. 3. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1999. 4. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т.2. 5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. 6. Колпаков В.К. Административное право Украины: Підручник. К., 1999.

Надійшла до редколегії 30.07.01

Н.П. Матюхіна

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ ШТАТНОЇ ЧИСЕЛЬНОСТІ КАДРОВОГО СКЛАДУ КАДРОВИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОВС

Створення мобільного, життєздатного професійного ядра кадрового потенціалу у теорії та практиці управління вважається основною конкурентною перевагою будь-якої організації, що намагається зміцнити свої позиції, досягти високих результатів та визнання діяльності. Повною мірою це положення стосується органів та підрозділів внутрішніх справ України, які для досягнення успіху у своїй діяльності повинні мати стабільний, ефективно діючий персонал. Це, у свою чергу, актуалізує завдання вдосконалення системи управління персоналом органів внутрішніх справ, приведення всіх її складових у відповідність із світовими стандартами, кращими здобутками, що вже накопичені у цій сфері. Особливого значення у цій діяльності набуває розвиток кадрових підрозділів.

Зазначимо, що проблема оптимізації діяльності кадрових підрозділів, у тому числі упорядкування чисельності їх кадрового складу є актуальною не тільки для органів внутрішніх справ, але й для багатьох підприємств, установ, організацій України, які також ведуть сьогодні активний пошук шляхів вдосконалення своєї діяльності. Особлива увага при цьому приділяється привнесенню якісних змін у кадровий склад цих підрозділів. Все більш поширеною та сприйнятливою стає точка зору про те, що діяльність кадрових служб є професійною діяльністю, тому і виконувати її повинні професіонали, тобто фахівці, що спеціально підготовлені до роботи у сфері управління персоналом.

Що являє собою кадровий склад підрозділів по роботі з особовим складом органів внутрішніх справ? З метою відповіді на це запитання були проаналізовані дані щодо чисельності та деякі якісні характеристики працівників підрозділів по роботі з особовим складом в Автономній республіці Крим, 18 областях України; у містах Київ та Севастополь та на Львівській, Одеській, Південній, Південно-Західній залізницях. Дані отримані станом на 1.01.2001 р. у межах виконання комплексного наукового дослідження з оптимізації штатної чисельності кадрового складу органів внутрішніх справ.