

У зв'язку з існуючими протиріччями, ситуацією, що склалася у сфері управління трудовою адаптацією персоналу та її результатами і наслідками, доцільним є проведення спеціальних досліджень, спрямованих на доладне та всебічне вивчення проблеми управління службово-трудою адаптацією персоналу органів внутрішніх справ, розробки відповідних рекомендацій, сучасних технологій та впровадження їх у практику.

Список літератури: 1. Управление персоналом. Энциклопед. словарь / Под ред. А.Я.Кибанова. М., 1998. 2. Комплексна програма кадрів та підрозділів в ОВС України щодо забезпечення дисципліни та законності на 2001-2005 р., затверджена наказом МВС України № 515 від 3 червня 2001 р.

Надійшла до редколегії 03.05.02

С.С. Лукаш

РОЗВИТОК НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНОЇ ПОБУДОВИ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Нормативно-правове забезпечення управління в органах та підрозділах внутрішніх справ України не обмежується підтриманням стабільності управлінських структур та відносин. Будь-яка з них протягом часу вимагає відповідних удосконалень, певної перебудови. «За деякими спостереженнями, процес адаптації структури органів управління до змінених умов відбувається кожні 5–10 років. У цьому зв'язку необхідною є чітка юридична основа, здатна забезпечувати належні умови для компетентного і своєчасного внесення змін у діючі управлінські структури» [1, с.242-243]. «Спираючись на загальнонаукові методологічні підходи до пізнання різноманітних аспектів суспільного буття, ґрунтуючись на принципово єдиній, але нелінійно-вихідній логіці соціального процесу, вітчизняне правознавство у процесі пізнання правових явищ повинно орієнтуватися на реальні потреби конструктивно перетворювальної практичної діяльності. Насамперед йдеться про потреби практики демократичної трансформації українського суспільства, розвитку нових для незалежної України політичних, владно-державних, економічних відносин і, безумовно, про потреби самого процесу державно-правового регулювання. Практика перетворень в Україні доводить, що в сучасних історичних умовах не спрацьовують класичні методи аналізу соціальних процесів, наприклад, звичайна екстраполяція, тобто поширення висновків про одну частину будь-якого явища на іншу його частину, на явище в цілому, на майбутнє, або метод зіставлення з відомими вже зразками соціальних змін і наслідків» [2, с.20].

Зміна політичних, соціально-економічних умов розвитку державності і громадянського суспільства в Україні призвела до необхідності перегляду цілей, завдань, форм і методів функціонування органів внутрішніх справ. Це з необхідною закономірністю призвело дану систему органів до кризового стану, коли існує нормативно-правове забезпечення ОВС перестало відповідати вимогам суспільного життя. Значна кількість нормативних актів, важелів прогресивного розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ перетворилась у гальмуючі цей розвиток елементи. Такий

стан негативно відзеркалився на ефективності управлінської діяльності в досліджуваній складовій механізмі державного апарату. Водночас, у більш тривалому історичному періоді такий кризовий стан не слід розглядати лише як негативний. Кризові явища – закономірні чинники розвитку будь-якої системи. Саме в цей період йде істинне переосмислення ролі і функцій органів, структур та підрозділів внутрішніх справ, закладаються умови і передумови їх реформування відповідно до принципів побудови правової, демократичної, соціальної держави. Головне завдання науки – вчасно зрозуміти ці зміни, дати їм відповідну оцінку і зробити обґрунтовані висновки щодо подальших напрямків удосконалення органів системи МВС. Безперечно, що якість означених перебудовчих процесів прямо залежить від якості нормативно-правового забезпечення в цій сфері. В даному випадку удосконалення нормативно-правового регулювання повинно передувати практичним перебудовчим заходам. Звичайно, процес реформування нормативно-правового забезпечення органів внутрішніх справ потребує значної за обсягом кропіткої роботи науковців та практиків стосовно вирішення найрізноманітніших проблем і проблем, в основному, теоретичного рівня.

Усунення юридично-технічних дефектів в чинному нормативно-правовому забезпеченні управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ, а також їх попередження можливі лише за певних передумов і за допомогою певних засобів. Їх можна розподілити на теоретичні і практичні. До перших належать наукові положення, висновки, рекомендації, конструкції з юридично-технічних питань, а до других – правові акти та організаційні заходи. Теоретичними передумовами юридично-технічного удосконалення досліджуваного різновиду нормативного забезпечення слугує таке. По-перше, наукові напрацювання попереднього – радянського періоду. По-друге, результати сучасних наукових досліджень українських та російських юристів. По-третє, зарубіжні праці з даної тематики. До другої групи передумов і засобів забезпечення високого рівня нормативно-правового забезпечення управління в ОВС України належать, як відзначалось, певні правові акти та відповідні організаційні заходи. Їх основними різновидами є:

- закріплення у чинному нормативному забезпеченні вимог і правил юридичної техніки;
- дотримання принципів ефективності нормативного забезпечення;
- розробка комплексних прогнозних і планових актів щодо розвитку загального та спеціального законодавства;
- заходи із систематизації досліджуваного різновиду нормативно-правового забезпечення;
- удосконалення правотворчості як фактор підвищення ефективності правового регулювання управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ.

Ефективність і результативність нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ прямо залежить від того, наскільки точними і чіткими є його юридичні формулювання, наскільки вони логічно і послідовно пов'язані поміж

собою, наскільки одноманітним є застосування юридичних понять і термінів. Цьому сприяють правила юридичної техніки, які використовуються нормотворцем в процесі підготовки нормативно-правових актів. «Юридична техніка – це сукупність правил, засобів і прийомів розроблення, оформлення, систематизації нормативних актів з метою їх чіткості, зрозумілості і ефективності» [3, с.313]. До правил підготовки проектів нормативних актів насамперед необхідно віднести: конкретність, чіткість і повнота у викладенні нормативного матеріалу; логіка у викладенні тексту документа і зв'язок нормативних приписів поміж собою; відсутність протиріч, прогалин, колізій як в нормативному акті, так і у всьому нормативному забезпеченні; ясність, простота застосування і зрозумілість термінів; недопущення використання у тексті документа незрозумілих, багатозначних і розпливчатих, емоційно насичених термінів; відмова від канцеляризмів, словесних штамів, рідновживаних слів; стислість і компактність викладення правових норм, скорочення до мінімуму дублювання нормативного матеріалу з одного й того ж питання. Від правил юридичної техніки потрібно відрізнити правила оформлення нормативного акта. Це специфічні і уніфіковані норми, які фіксують офіційні реквізити і структурні частини нормативного акта.

Процес забезпечення управлінської діяльності в ОВС передбачає існування і виділення певної сукупності принципів, що охоплюють основні моменти нормативно-правового забезпечення даної діяльності і які мають послідовно здійснюватися у практичній діяльності. До них належать принципи: послідовності, комплексності, системності, загальності. Принцип послідовності вимагає, щоб реалізація нормативного акта завжди була безперервною, тобто охоплювала усі стадії його дії – інформування про його зміст, засвоєння останнього виконавцем, безпосередня реалізація нормативних приписів, контроль за нею, оцінка ефективності виконання положень, планування заходів та вдосконалення цієї діяльності. Здійснення принципу комплексності є можливим лише за умови його забезпечення матеріальними, юридичними, організаційними та іншими заходами. Ігнорування будь-якого заходу перешкоджатиме використанню повною мірою потенціалу нормативного акта. Принцип системності передбачає, що для забезпечення ефективності конкретного правового акта необхідно врахувати й вимоги норм інших законодавчих актів, що регулюють однорідні суспільні відносини. У зв'язку з цим слід погоджувати заходи по їх виконанню. «Ізольована реалізація лише одного закону, без врахування особливостей всього правового поля, може зашкодити ефективності правового регулювання у цілому» [4, с.70]. Принцип загальності означає, що в реалізації закону мають брати участь усі суб'єкти, передбачені його нормами.

Мінімізації стихійності, безсистемності нормотворчої роботи щодо побудови, удосконалення нормативно-правової бази, покликаної регулювати відносини в сфері управління в органах внутрішніх справ, сприятиме розроблення проекту Концепції розвитку відомчого нормативно-правового забезпечення ОВС України. Затвердження такої Концепції упорядкує роботу суб'єктів відомчої правотворчості, зробить їх діяльність більш виваженою й послідовною, забезпечить подальше підвищення ефек-

тивності управлінської діяльності в органах системи Міністерства внутрішніх справ.

Підвищення ефективності управлінської діяльності в органах, структурах та підрозділах внутрішніх справ можливе лише за упорядкування існуючого розгалуженого нормативно-правового матеріалу в цій сфері шляхом його систематизації. Оскільки створенню кодифікованих нормативних актів повинен передувати ретельний аналіз загальної ситуації в країні, найрізноманітніших політичних, економічних, організаційно-управлінських, юридичних, соціально-психологічних факторів, діяльність відомчої Експертної ради з питань нормотворчої діяльності повинна відбуватись не ізольовано, а в межах єдиного кодифікаційного процесу щодо впорядкування всього національного нормативно-правового масиву. Для такої координуючої діяльності з питань систематизації національного законодавства потрібний спеціальний, уповноважений на таку діяльність орган. Таким органом може стати Центр систематизації законодавства України. До речі, про необхідність створення такого органу неодноразово наголошувалась в юридичній літературі. Наприклад, Я.Шевченко висловив таку думку: «Правотворча діяльність на всіх її рівнях має відтворювати системний підхід, тільки тоді вона буде ефективною. Проте єдиного об'єднуючого центру, який спрямовував би законодавчу діяльність в єдине русло, фактично не існує. Кожен з тих органів, хто має безпосереднє відношення до кодифікації законодавства – Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Міністерство юстиції України роблять свою справу розрізнено. Потрібно створити Центр кодифікації і систематизації законодавства (мається на увазі законодавство взагалі), який би об'єднав зусилля цих (та й інших органів) і не тільки координував би правотворчу діяльність в галузі систематизації і кодифікації, а й в єдиному напрямі побудови правової держави зміг би визначити принципові засади і напрями створення тих чи інших кодифікованих нормативних актів, вирішити проблеми інформації (там, де це потрібно)» [5, с.66].

Проведення на високому рівні систематизації нормативно-правового забезпечення управління в ОВС України:

- забезпечить правову освіченість працівників органів, структур та підрозділів внутрішніх справ;

- надасть можливість розроблення проектів нормативних актів, оперативно одержувати відомості про діючі нормативні приписи з тих чи інших питань;

- унеможливить випадки внесення в проекти наказів, інструкцій та інших документів норм, які суперечать чинному законодавству, видання правових актів, що дублюють один одного з того ж кола питань;

- дозволить своєчасно виявляти анульовані документи, вносити в діючі акти доповнення та зміни;

- створить об'єктивні передумови для правильного застосування правових норм, подальшого зміцнення дисципліни і законності в органах системи МВС.

Визначальну роль в плані ефективності управлінської діяльності в органах системи Міністерства внутрішніх справ України відіграє належним

чином поставлений процес прийняття загальних і спеціальних нормативно-правових актів, призначених юридичних шляхом вирішувати всі найважливіші питання організаційної побудови і функціонування органів, структур та підрозділів внутрішніх справ. Управління в ОВС України, його ефективність прямо і безпосередньо пов'язані з якістю робіт в сфері відомчого нормативно-правового забезпечення. І хоча юридичного визначення набули численні аспекти управлінської діяльності, нормативного вирішення очікують ще багато питань в цій сфері. Їх вирішення повинно відбуватися найближчим часом, що потребує не тільки прийняття нових нормативних актів, але й удосконалення вже діючих. Якісна робота по удосконаленню чинних та розробленню нових нормативно-правових актів в сфері управління в органах внутрішніх справ слугує запорукою підвищення його ефективності стосовно охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. І, навпаки, неналежним чином поставлений процес правотворчості сприяє виникненню численних запитань під час реалізації управлінського процесу, породжує численні протиріччя і непорозуміння, понижує якість правозастосовчої діяльності, зменшує соціальну цінність правового регулювання взагалі. Оскільки правотворча діяльність держави та її органів є віддзеркаленням дійсних, реально існуючих суспільних відносин «у вигляді загальних норм особливого соціального характеру, юридичних норм, де вони набувають більш загального формально-юридичного характеру» [40, с.237], то в сучасному цивілізованому суспільстві вона повинна виходити з основних ідей, принципів, які визначають сутність та найбільш характерні риси цієї діяльності. За умов уже побудови правової держави ці принципи повинні знайти своє юридичне закріплення в законах та інших підзаконних нормативних актах. Щодо правотворчості в органах системи МВС України, то такими основними організаційними початками, ідеями слід вважати законність, гласність, демократизм, професіоналізм, диференціацію правотворчих повноважень, планування.

Список літератури: 1. Цветков В.В. Совершенствование аппарата государственного управления. К., 1982. 2. Селіванов В. Проблема методологічної обґрунтованості вітчизняного правознавства та юридичної практики // Право України. 1999. №1. 3. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1998. 4. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства // Право України. 1998. №6. 5. Шевченко Я. Розвиток і перспективи кодифікації цивільного законодавства в Україні // Право України. 2000. №2.

Надійшла до редколегії 07.05.02

В.М. Бевзенко

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Заповідна справа, яка розвивалась у багатьох народів з давніх часів, значною мірою сприяє формуванню сучасного розуміння питань охорони