

- Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов - Казань, 1975.- С. 40<sup>^</sup>\*6.
11. Маликов М. К. Вказ. праця.- С. 123.
  12. Лазарев В. В. Правоприменительные акты и их эффективность в условиях развитого социалистического общества: Автореф. дис...- М., 197.- С. 10.
  13. Маликов М. К. Вказ. праця.- С. 126.
  14. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. Учебник - М., 2001 - С. 214.
  15. Теория государства и права.- Тюмень: Институт гос. и права, 2000.- С. 107-108.
  16. Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права.- Воронеж, Изд-во Воронежского ун-та, 1990.- С. 10.
  17. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм.-М., 1960.-С. 93.
  18. Сенякин И. Н. Специальные нормы советского права.- Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1987.- С. 58.

*M. Hnatiuk*

## THEORETICAL ASPECTS OF REALISATION OF LEGAL NORMS GOALS

*In article theoretical aspects of realization of different kinds of legal norms goals are analyzed.*

УДК 347.96

*Гусарев С. Д.*

## ЮРИДИЧНІЙ ПРОФЕСІЇ - НАДІЙНЕ КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті розкриваються окремі проблеми кадрового забезпечення органів суду, прокуратури, внутрішніх справ, які впливають на ефективність роботи названих відомств. Автор вказує на безпосередність взаємозв'язку між рівнем професійності правника та ефективністю правничої роботи.*

В умовах розгалуження професійної діяльності сучасного етапу розвитку суспільства дедалі частіше постають на порядку денному питання професійної підготовки, кадрового забезпечення тощо, які врешті зводяться до проблематики людського фактору в умовах тієї чи іншої галузі. Постановка такого роду питань має свої об'єктивні причини, що впливають з тенденцій та закономірностей соціального розвитку, процесів реформування влади, громадянського суспільства, змін у сфері культурного життя тощо. І навіть попри високий рівень безробіття в Україні для багатьох установ та організацій дедалі більше актуалізується давно відомий принцип-гасло, згідно з яким кадри вирішують усе. Особливо відчутним для суспільства є брак управлінських кадрів, чия робота більшою мірою має

публічний характер та пов'язана із задоволенням загальносуспільного інтересу. Це, наприклад, представники владних структур держави та місцевого самоврядування, рішення та повсякденна діяльність яких торкаються життєво важливих проблем населення нашої країни. Не менш важливою проблемою в аспекті кадрового потенціалу є проблема формування високопрофесійного корпусу юристів, праця яких застосовується не тільки в господарській діяльності, в сфері приватного інтересу, а й у галузі функціонування публічного права, політичних відносин. З точки зору змісту проблематику кадрового забезпечення юридичної професії становлять такі питання, як підготовка, перепідготовка кадрів, організація професійного навчання, виховання, питання іміджу та гарантій юридичної професії, відпові-

дальності юристів, їх соціального захисту та допомоги, контролю за роботою, професійного ризику, страхування тощо. Таким чином, проблематика кадрового забезпечення юридичної професії має багатоаспектний характер і її вивчення треба здійснювати на всіх структурних рівнях та за різними критеріями. Але ми більшою мірою зупинимося на тих питаннях, що пов'язані з функціонуванням системи освіти, здійсненням навчального процесу та виховання. Деякі з них мають етико-деонтологічний характер, пов'язані з формуванням внутрішнього імперативу, психологією особистості.

Характеризуючи окремі риси юридичної професії, зазначимо, що однією з них є досягнення правового результату [1, 26]. Мабуть, це одна з найважливіших правових характеристик юридичної роботи. Досягнення бажаного правового результату, який збігається з поняттям права та справедливості даного суспільства, залежатиме від багатьох факторів, де одним з визначальних буде людський фактор. Зрозуміло, що кадри вирішують не все, але в ході вивчення окремих напрямів державного функціонування можна констатувати, що від їх якості залежить дуже багато. Державне управління здійснюється не просто органами державної влади. Орган влади виступає лише організаційною основою системи управління, а в органі (установі, організації) працюють люди, за результатами діяльності яких ми оцінюємо роботу не тільки органу влади, а й держави в цілому. Ті ж самі закономірності існують і в недержавному секторі, де субстанцією будь-якої організаційної побудови виступає людина.

Однією з характерних рис юридичної професії є те, що її представники працюють як в органах держави, місцевого самоврядування, так і в недержавному секторі, виступаючи, так би мовити, представниками вільної професії. Але таке суто зовнішнє розмежування сфер юридичної роботи зовсім не означає, що за даним критерієм подібне розмежування складається і в системі кваліфікаційних вимог. Тобто рівень професійної підготовки в усіх випадках має бути високим, відповідати єдиному професійному стандарту щодо конкретної спеціалізації. На жаль, ситуація в Україні складається іншим чином, що додатково погіршується факторами нестабільності соціального життя, негативними змінами економічного, політичного, культурного характеру. Суперечність полягає в тому, що, з одного боку, за роки незалежності система юридичної освіти

збільшила свої потужності майже у тридцять разів, а з іншого - керівники правових установ наголошують на відсутності добре підготовлених кадрів або на постійне існування вакансій. Акцентується увага й на ганебному, недбалому ставленні до виконання посадових обов'язків, скоєнні дисциплінарних правопорушень і навіть злочинів.

Для підтвердження даної тези проаналізуємо деякі факти. Так, наприклад, за даними Міністерства юстиції України, зберігається тенденція кадрової незабезпеченості юридичних служб органів виконавчої влади, де залишаються вакантними 17 % посад. У той же час 4 % працівників цих служб не мають юридичної або вищої юридичної освіти. Тривалий час залишаються вакантними посади керівників цих служб у Мінекоресурсів, Мінтрансі, Держбуді, Національному космічному агентстві України. Такий стан речей негативно впливає на галузь правової роботи в системі влади взагалі, зокрема страждає напрям правотворчої роботи в межах відомств. Так, наприклад, за період з квітня по жовтень 2003 р. до Міністерства юстиції на правову експертизу було подано 1340 нормативних актів, але лише 496 із них були погоджені без зауважень. Нормативно-правові акти не узгоджуються з положеннями Конституції та законами України, редакційно не вивірені та підготовлені без дотримання вимог нормопроектувальної техніки. В результаті цього страждають перш за все працівники галузі та пов'язані з ними організації. За словами міністра юстиції Олександра Лавриновича, дуже низький рівень підготовки проектів нормативних актів спостерігається в Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку (100 %), Держпозживстандарті, Держжитлокомунгоспі та Мінпаливенерго (85 %), Мінекоресурсів (84 %), Антимонопольному комітеті (75 %), Держнагляд-охоронпраці (70 %), Мінфіні (68 %), в Державній службі автомобільних доріг, Міністерстві охорони здоров'я та Мінагрополітики (66 %), Мін-економіки та Мінтрансі (62 %), Мінпраці та Міністерстві освіти і науки (56 %). Низький рівень якості відомчої нормотворчості можна пояснити й іншими факторами, але перш за все нормотворення слід пов'язувати з професійністю працівників відділів правового забезпечення. Міністр також повідомив, що 32 % працівників юридичних служб мають стаж роботи за фахом менше 3 років [2].

Цікава картина спостерігається і в сфері нотаріальної діяльності. Так, з 1994 р. по листопад

2003 р. в Україні було анульовано 119 свідоцтв про право на заняття нотаріальною діяльністю. З них 13 анульовані у 2003 р. Найчастіша причина, через яку анулювалися свідоцтва про право на заняття нотаріальною діяльністю - це неодноразове порушення законодавства при вчиненні нотаріальних дій або грубе порушення закону, яке завдало шкоди інтересам держави, підприємств, установ, організацій, громадян. Згадані цифри зовсім не свідчать про скорочення професії нотаріуса. Кількість нотаріусів постійно збільшується, враховуючи зростання потреб щодо правового обслуговування населення. Тільки за 2003 р. кількість представників цієї професії зростає на 163 особи і на даний час становить загалом близько 3900 осіб, серед яких 1375 (на грудень 2003р.) є державними нотаріусами [3].

Окремо слід звернути увагу на кадрові питання системи органів прокуратури. Наданий час прокуратура України - це провідна ланка у справі захисту державних інтересів та інтересів окремо взятої особи. Однак навіть враховуючи всі здобутки прокуратури за 12 років її функціонування в нових умовах, питання кадрів залишаються на порядку денному роботи її керівних органів. Як відзначають фахівці сфери прокурорської роботи, ефективність діяльності органів прокуратури сьогодні значною мірою залежить від організації роботи з кандидатами на посаду. Ця робота - завдання не лише кадрових підрозділів, а починається вона ще з етапу проходження стажування. Одним з найголовніших завдань кадрів прокуратури сьогодні є суттєве вдосконалення роботи з молодими спеціалістами. Значна частина недоліків у діяльності прокуратури України пов'язується саме з кадровою політикою. Наприклад, на сьогодні в органах прокуратури налічується 10,2 тисячі працівників. З них понад 3 тис. осіб мають стаж роботи до 3 років (тобто майже кожний третій). На рівні міських та районних органів - основної ланки прокуратури, з 3,8 тис. помічників міськрайпрокурорів зі стажем до 3 років працюють майже 2 тис., а з 1,5 тис. слідчих стаж роботи до 3 років мають 800 осіб [4]. Таким чином, складається враження, що система органів прокуратури не береже своїх кадрів, не створює умов для їх утримання, передачі досвіду, формування добрих традицій. На загальну кількість працівників прокуратури України щорічна плінність становить у середньому 1,2-1,5 тис. осіб. Аналізуючи кількісні показники, слід сказати також і про те, що наданому етапі в прокуратурі зберігається «кад-

ровий голод», особливо в таких регіонах, як Волинська, Житомирська, Кіровоградська, Київська, Чернігівська області, Автономна Республіка Крим.

Щодо якісного аспекту, то зазначені показники також залишають бажати кращого. Від загальної кількості працюючих відсоток притягнутих до дисциплінарної відповідальності протягом 2002 р. є досить високим - 9,6. У ряді регіонів він значно вищий, 28 працівників було покарано за скоєння ганебних вчинків, 15 - за прогули. Спостерігалася тенденція до зростання кількості ганебних вчинків, скоєних офіцерами військових прокуратур, зокрема пов'язаних зі зловживаннями спиртними напоями [5]. Всі ці фактори свідчать про незадовільний стан кадрової та виховної роботи, що врешті позначається на результатах роботи відомства, стані законності та правопорядку в країні.

Політична нестабільність, соціальні негаразди, а відтак - постійна напруга в суспільстві не могли не вплинути на вплив професійних кадрів і вимагали від прокуратури перебудови її діяльності, зміни пріоритетів і нових підходів до вирішення поставлених перед нею завдань. Саме в ті роки, зазначає Г. Васильєв, відчувався неабиякий тиск на прокуратуру і спроба підкорити її, поставити на службу певним політичним силам. І коли прокурори трималися, протидіяли не виправданому втручанням, почали лунати пропозиції щодо обмеження її повноважень, скорочення функцій, передачі в підпорядкування іншим органам. Нині виконання прокурорських повноважень на рівні вимог часу можливе лише за умови формування кадрового корпусу прокуратури з відданих справі, висококваліфікованих фахівців. Нагальною вимогою часу є потреба в удосконаленні професійного добору претендентів на посади в органах прокуратури, формуванню кадрового потенціалу прокуратури нової генерації, залученню чесних і здібних працівників. Саме такий підхід дасть змогу піднести авторитет прокуратури, підняти честь і гідність професії прокурора. Ще одне завдання постає перед кадрами прокуратури - не допустити в прокуратуру людей випадкових, недостатньо кваліфікованих чи здатних зрадити інтереси справи [6].

Таким чином, аналізуючи кадрові проблеми юридичної професії, ми наголошуємо на їх безпосередньому взаємозв'язку з якістю правової роботи всієї галузі або відомства, а також з якістю або рівнем забезпеченості прав і свобод громадян. Зазначена теза нагадує давно забуту ба-

нальну істину про взаємозв'язок частини і цілого, та хоч як би там було, у даній ситуації доведеться починати саме з людського фактора. Організаційно-функціональні перебудови, що мали місце протягом останніх десяти років у галузі правоохорони та правозахисту, особливої результативності не виявили. Крім того, заважали в роботі з кадрами і продовжують заважати такі негативні фактори, як політична заангажованість правової сфери, її комерціалізація, корумпованість влади, падіння моральних критеріїв спілкування, збіднення системи духовних цінностей тощо. У зв'язку з цим виникає питання стосовно ролі системи юридичних навчальних закладів у вирішенні згаданих кадрових проблем. По суті, заклади освіти залишаються єдиним джерелом постачання професійних кадрів, у зв'язку з чим Державною програмою розвитку освіти в Україні на них покладаються дуже відповідальні завдання, особливо щодо підвищення освітнього та професійного рівня юридичних кадрів, стабілізації кадрового забезпечення на державній службі, в галузях народного господарства, упорядкування державного замовлення на підготовку юристів тощо [7]. Однак висвітлити це питання в межах даної статті не уявляється можливим, враховуючи також і те, що такі завдання не ставилися.

Не менш важливо також з позицій теорії права, на підставі аналізу зазначених вище негативних чинників юридичної професії виділити фактори об'єктивного та суб'єктивного рівня з метою визначення у подальшому основних засобів та шляхів їх подолання.

Юридична діяльність є процесуальним компонентом правової системи, який забезпечує рух та взаємодію всіх інших компонентів системи, а також функціонування системи в цілому. Тому з цих позицій об'єктивні чинники щодо стану, розвитку юридичної професії слід шукати у змінах та тенденціях окремих базових елементів правової системи. Водночас правова система є підсистемним утворенням системи суспільства, що зобов'язує нас враховувати фактори загальносоціального рівня. Так, наприклад, крім зміни форми правління, політико-правового режиму, збільшення нормативної маси, появи нових галузей права, зниження рівня правопорядку, слід враховувати й економічну нестабільність, безробіття, стан стабільності соціального життя в країні тощо.

Суб'єктивні фактори пов'язуються власне з особою юриста, його поведінкою в тій чи іншій

ситуації, психологічним станом, рівнем професійної та загальної культури та проявляються зовні у професійному спілкуванні, а також у побуті, сім'ї. Зовні - це акти прояву некомпетентності, зловживань, бюрократизму, неухважного ставлення до людини і навіть правопорушень. За своїм значенням суб'єктивні фактори менш небезпечні порівняно з факторами об'єктивного походження, однак у разі їх частого або масового прояву вказують на небезпеку не тільки для сфери здійснення професії, а й для правової організації суспільства в цілому. Взагалі, характеризуючи суб'єктивні фактори, а саме такий розповсюджений як непрофесійність кадрів, слід відзначити, що цей чинник тягне негативні наслідки як для суб'єктів здійснення юридичної діяльності, так і для її учасників. Так, для суб'єктів (юристів) негативний вплив їхньої непрофесійності може виявлятися в таких формах, як звільнення, інші стягнення, психологічні переживання, страждання членів сім'ї, втрата перспектив кар'єри, авторитету, професійна деформація, невиправданий ризик, іноді - смерть. У той же час непрофесійність юристів для учасників юридичної діяльності (свідки, підозрювані, потерпілі, затримані) має наслідками порушення їхнього статусу, посягання на права, соціально-психологічну напругу, залишення в небезпеці, примушування до незаконного виконання обов'язку, нелюдяне ставлення, образу, тортури тощо.

Взагалі, мабуть, порівняння суб'єктивних та об'єктивних факторів негативного впливу за ознакою небезпечності для професії є не до кінця обгрунтованим. Для окремої людини, потерпілого, підозрюваного, затриманого, сторони судового процесу, які сподіваються на чуйне ставлення, людяність, відвертість, справедливість та компетентність у вирішенні справи, не має значення, якого рівня або виду є проблема, що виникла (безпідставно скасовано попереднє рішення, відкладено розгляд, порушено процесуальні терміни, не враховано свідчення учасників події, не надано можливостей для ознайомлення з матеріалами справи тощо). Головним для особи є сам факт беззаконня та несправедливості, а також його наслідки. Тому доречним буде як додатковий критерій брати масштабність наслідків негативного впливу, їх послідовність дії, причинність зв'язку.

Аналізуючи негативи юридичної професії та характеризуючи відповідні причини, можна дійти висновку, що такі відхилення, як правопорушен-

ня, зловживання, безпринципність, недбалість, плінність кадрів багато в чому пов'язуються з неготовністю молодих спеціалістів виконувати свій професійний обов'язок, виходити достойно з нестандартних ситуацій, нездатністю (іноді цілком виправдано) витримувати морально-психологічні та фізичні труднощі. У зв'язку з цим як універсальний засіб подолання проблем підвищується роль системи юридичної освіти. Од-

нак слід використовувати потенціал й інших джерел кадрового постачання та професійно-виховного впливу: корпорації юристів, органи професійного відомчого та міжвідомчого контролю, школи майстерності, обміну досвідом, інститути наставництва та стажування, перепідготовки, підвищення кваліфікації, круглі столи, міжгалузеві наради, семінари, науково-практичні конференції тощо.

1. Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія.- К.: ВІРА-Р, 1999.- 506 с.
2. Прес-реліз Міністерства юстиції України // [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)
3. Там само.
4. Остапчук В. Роботу з кадрами органів прокуратури на рівень вимог дня // Вісник прокуратури.- 2003.- № 4,- С. 12-19.

5. Там само.
6. Васильев Г. Прокуратура як гарант законності в державі // Вісник прокуратури.- 2003,- № 12.- С. 3-6.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку юридичної освіти в Україні» від 10 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України.- 2001.- № 15.- Ст. 649.

S. Gusaryev

## RELIABLE PROVISION WITH SKILLED PERSONNEL FOR THE LEGAL PROFESSION

*The article is devoted to the problem of the provision with skilled personnel for courts, public prosecutor's offices, and internal matters offices, which has the influence on the effectiveness of the activity of the mentioned bodies. The author indicates on direct interconnection between professional level of the lawyer and the effectiveness of legal work.*

УДК 340.114:342.518

Железняк Н. В.

## НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

*Правова політика - це політика, яка проводиться за допомогою правових засобів. Тому дуже важливо вдосконалювати правові форми здійснення державної правової політики, підвищувати їх ефективність, надійність, чіткість і безвідмовність функціонування. Це стосується перш за все нормотворчої діяльності.*

Правова політика України, будучи складовою її загальнодержавної політики, обумовлена об'єктивними закономірностями сучасного суспільного розвитку, тими потребами, які лежать в ос-

нові всіх перетворень, які проводяться в країні. Вона спрямована на подальше поглиблення демократичних реформ, розвиток економіки, становлення ринкових відносин, оздоровлення соці-