

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Розвиток державної служби як ефективного механізму здійснення функцій та завдань державного управління передбачає ефективне використання людських ресурсів на основі всебічного розвитку особи, підвищення рівня її професіоналізму, реалізації здібностей та особистих інтересів державного службовця в процесі трудової діяльності. Державна служба ґрунтується на основі законодавчо визнаних принципів, які визначають основні риси, сутність, зміст і значення державної служби.

В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів державної служби є надзвичайно актуальною. Принципи є результатом наукового пізнання; при цьому слід враховувати, що не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки державної служби сьогодні досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей.

Питання про принципи державної служби є важливим у структурі інституту державної служби, правової системи не тільки України, але й інших країн світу. Термін «принципи державної служби» вказує на основоположні риси, характеристики, важливий зміст і значення самої державної служби, а також на головні юридичні положення в структурі однойменного правового інституту.

З кінця 80-х та на початку 90-х років у багатьох наукових роботах учених Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, Г. В. Бельського, Б. М. Лазарева, В. М. Манохіна, Ю. О. Розенбаума, Ю. М. Старилова, Н. Н. Тарасової фрагментарно розглядалися деякі аспекти принципів державної служби. В Україні цим проблемам приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. Д. Дубенко, С. В. Ківалов, О. Д. Крупчан, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, О. В. Петришин, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ін.

Сучасний законодавець не дає визначення принципів державної служби, але використовує їх у різних законодавчих та інших нормативних актах. Тому сьогодні можна говорити саме про правові принципи державної служби. Правове закріплення принципів державної

служби обумовлює стабільність функціонування державних органів, діяльність державних службовців, стійкість державно-правового регулювання державно-службових відносин, а також обґрунтування тенденцій розвитку законодавства про державну службу [1, с. 29].

Д. Н. Бахрах, підкреслюючи неспрямованість широкого використання цього поняття [2, с. 16], називає основні принципи державної служби, виділяючи при цьому найбільш загальні категорії: 1) демократизм (повна і постійна відповідність діяльності службовців інтересам громадян, суспільства, загальнодоступність державної служби; зміна службовців як одне з явищ політичної демократії, підзвітність і відповідальність службовців); 2) професіоналізм (компетентність робітника, систематичне, регулярне виконання функцій, операцій, службових відносин, регулярне отримання платні за працю, відповідальність за діяльність); 3) соціально-правовий захист службовців [3, с. 102–108].

В. М. Манохін під принципами державної служби розуміє вимоги, які: 1) обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою стосуються державної служби; 2) поширюються на всі види державної служби та є всезагальними в рамках державної служби; 3) охоплюють усі організаційні, правові й інші аспекти, з яких складається зміст державної служби [4, с. 16.]. Крім того, науковець зазначає, що аналіз принципів державної служби залежить від різних підходів розуміння державної служби: при трактовці її тільки як діяльності державних службовців слід виділяти одні принципи (рівний доступ громадян до державної служби тощо); якщо державна служба розглядається як організаційно-правовий інститут в системі державної організації, то в принципах державної служби повинні знайти своє відображення як загальні принципи організації та діяльності держави, так і спеціальні принципи, притаманні лише інституту державної служби (законність, дисципліна, народність та ін.) [5, с. 293–294].

Виходячи з аналізу наявних напрацювань у галузі державної служби, всі принципи організації і діяльності державної служби в Україні можуть бути розподілені на конституційні та

функціонально-організаційні.

Система принципів державної служби складається з конституційних, зумовлених положеннями Конституції й законодавства України, та організаційно-функціональних, які відображають засади побудови та функціонування державного апарату та державної служби.

До конституційних слід віднести такі принципи:

- принцип верховенства Конституції України та законів над нормативно-правовими актами, інструкціями під час виконання державними службовцями посадових обов'язків і забезпечення їх прав;

- принцип забезпечення прав та свобод людини і громадянина та їх безпосередньої дії;

- служіння народу України;

- верховенство Конституції України та законів над іншими нормативно-правовими актами;

- демократизм і законність;

- пріоритет прав і свобод людини та громадянина;

- гуманізм та соціальна справедливість;

- єдність державної влади;

- поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову;

- рівний доступ громадян до державної служби;

- позапартійність державної служби, відокремлення релігійних об'єднань від держави.

Організаційно-функціональні принципи державної служби визначені в спеціальних законодавчих та інших актах про державну службу, які визначають специфічні відносини державно-службового характеру.

До них належать такі принципи:

- обов'язковість для державних службовців рішень, прийнятих вищими органами державної влади та їх керівниками в межах їх повноважень і згідно із законодавством України;

- єдність основних вимог, що висуваються до державної служби;

- професіоналізм та компетентність;

- ініціативність, чесність, відданість справі державних службовців;

- прозорість у здійсненні державної служби;

- персональна відповідальність державних службовців за рішення, які вони готують і приймають;

- дотримання прав і законних інтересів суб'єктів системи державного управління;

- стабільність кадрів державних службовців у органах державної влади.

Таким чином, названі принципи державної служби дозволяють уявити її як єдину багато-

функціональну систему, суспільне призначення якої полягає в забезпеченні ефективного здійснення завдань і функцій держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових завдань [6, с. 26].

У суспільних науках під принципами розуміють вихідні положення і теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і держави. Вони ставляться за основу формування і функціонування державних органів (законодавчої, виконавчої і судової влади). Принципи державної служби – це основоположні ідеї, положення, настанови, які виражають об'єктивні закономірності, визначають науково обґрунтовані напрямки організації, компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців, які діють у системі державної влади і, зокрема, в системі державної служби. Вони є обов'язковими для всіх органів та службовців, які належать до цього інституту, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні функціональні та інші сторони, що становлять зміст державної служби [7, с. 57].

Принципи державної служби повинні об'єктивно відображати сутність державної служби, її найбільш важливі риси; вони розкривають загальний характер управлінської, виконавчої та іншої адміністративної діяльності державних службовців, закріплюють їх у нормах, які входять до правового інституту державної служби. Дані принципи встановлюють важливі закономірності в системі організації і функціонування державної служби. Вони зумовлюють значущість, закономірність та соціальну цінність відносин, які виникають у системі державної служби. Відсутність правових принципів державної служби може тягнути за собою появу в ній елементів бюрократизму в гіршому значенні цього слова, неорганізованості, беззаконня, несправедливості [1, с. 34].

Принципи державної служби – це суб'єктивне поняття. У ньому, за висловом Г. В. Атаманчука, міститься не стільки сама закономірність і взаємозв'язок, скільки наше знання про них [8, с. 23]. Вони формулюються людиною (законодавцем), виходячи з конкретного правового досвіду і правової культури в країні та базуються на основних положеннях правової системи з урахуванням досягнутого рівня розвитку галузевого законодавства. Вони відображають об'єктивні зв'язки, які виникають у системі державно-службових відносин. Таким

чином, формування і встановлення законодавцями принципів державної служби залежать від обраної (тієї, яка функціонує в країні) моделі державної служби, від адекватності розуміння внутрішніх закономірностей суспільних відносин і правового регулювання. З іншого боку, принципи являють собою активне, динамічне начало, вони обумовлюють установлену законодавцем модель державної служби.

Вивчення принципів державної служби дає відповідь на запитання, що є головним в інституті державної служби, що постійно супроводжує систему державно-службових відносин, без чого не можуть існувати різні під інститути комплексного правового інституту державної служби.

Основне значення принципів державної служби полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», практичну організацію і реальне функціонування державної служби.

Принципи державної служби зумовлені існуванням принципів функціонування держави, державного устрою і державного управління (в широкому розумінні), яке здійснюється переважно такими суб'єктами права, як державні службовці. Як наукова категорія, принципи державної служби визначають вихідні положення й теоретичні ідеї, які відображають об'єктивні закономірності розвитку держави й суспільства, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи органів державного управління, визначають зміст складних відносин усередині цієї системи. Наприклад, вони відображають такі зв'язки, що виникають усередині державного управління, як: 1) територіальна організація (центральне і регіональне управління), 2) розмежування праці, 3) галузева організація, 4) ієрархія організації, 5) розмежування повноважень і компетенції між центральними і регіональними державними органами.

Принципи державної служби визначають:

- сутність державної служби, її найважливіші риси;
- загальний характер управлінської, законодавчої, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та іншої діяльності державних службовців;
- закономірності в системі організації та

функціонування державної служби;

- значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;

- об'єктивні зв'язки, що виникають у системі державно-службових правовідносин.

Можна сказати, що принципи державної служби характеризуються двома ознаками: а) належність до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; б) зафіксованість у суспільній свідомості (відповідних поняттях). Вони відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи державної служби. Принципи державної служби динамічні за змістом і формою. Вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними умовами, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи державної служби набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм зазначених принципів проявляється і в тому, що у кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій [6, с. 22].

Принципи сучасної державної служби визначаються Конституцією України, Законом України «Про державну службу», указами Президента України, Загальними правилами поведінки державного службовця, іншими законодавчими та нормативно-правовими актами. Вони реалізуються державними службовцями шляхом їх практичного застосування. Крім того, принципи державної служби, встановлені в Законі України «Про державну службу», є моделлю (еталоном) для всіх інших законодавчих та нормативних актів, які також визначають систему принципів публічної служби.

Кожний окремий принцип державної служби відображає не всі об'єктивні закономірності діяльності державних органів і службовців, а лише деякі із них. Але всі принципи взаємопов'язані: додержання одних спонукає до реалізації інших, і навпаки, порушення одного із принципів негативно відображається на виконанні інших.

Література:

1. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с.
2. Бахрах Д. Н. Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы / Д. Н. Бахрах //

Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России : науч.-практ. семинар. – Екатеринбург, 1995. – С. 15–17.

3. Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М., 1993. – 527 с.

4. Манохин В. М. Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М., 1966. – 416 с.

5. Манохин В. М. Государственная служба / В. М. Манохин // Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М., 1978. – С. 293–294.

6. Маліновський В. Я. Державна служба : навч. посіб. / В. Я. Маліновський. – К. : Атіка, 2003. – 156 с.

7. Маліновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Маліновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.

8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1977. – 263 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2009

Анотації

Розглянуто різні точки зору авторів щодо визначення поняття «принципи державної служби». Виходячи з аналізу існуючих напрацювань у галузі державної служби, всі принципи організації і діяльності державної служби в Україні розподілено на конституційні та функціонально-організаційні. Сформульовано значення принципів державної служби, їх місце в структурі інституту державної служби та правової системи України.

Рассмотрены разные точки зрения авторов относительно определения понятия «принципы государственной службы». Исходя из анализа существующих наработок в отрасли государственной службы, все принципы организации и деятельности государственной службы в Украине разделены на конституционные и организационно-функциональные. Сформулированы значение принципов государственной службы, их место в структуре государственной службы и правовой системе Украины.

Different points of view about giving definition to the notion «public service principles» are researched. The author divides all principles of Ukrainian state service organization and activity on constitutional and organizational and functional on the basis of existing materials' analysis in the sphere of state service. The meaning of state service principles, their place in the structure of state service and legal system of Ukraine is formulated.

УДК 340.132.8

О. І. СИДОРЧУК,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЩОДО СИСТЕМИ ДЕРЖАНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ВЕДЕННЯ ПРИРОДОРЕСУРСНИХ КАДАСТРІВ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Для багатьох країн світу базою і практично єдиним джерелом коштів для розвитку економіки є природні ресурси. У зв'язку із нестабільними правовою та політичною системами, слабкою економікою, геополітичним становищем та іншими передумовами, країни, що розвиваються, досить часто стають сировинними додатками розвинутих країн. Особливо актуально це для покладів корисних копалин та продукції лісового господарства. Україна докладає багатьох зусиль для того, щоб її природні ресурси були сировиною для своєї економіки, а на експорт ішла переважно готова продукція власної промисловості.

Іншим аспектом використання природних ресурсів є закріплення їх приналежності певному суб'єкту. Це в першу чергу стосується природних об'єктів, що не мають експортного

потенціалу, але має значення їх місцезнаходження та якість, зокрема: землі всіх категорій, ділянки водного простору, об'єкти тваринного світу тощо. Через своє природне та соціальне значення названі елементи навколишнього природного середовища дедалі частіше стають об'єктами захоплення, в т.ч. незаконного та самовільного. Актуальними для держави стали так звані «рейдерські атаки», що мають на меті заволодіння чужими земельними ділянками.

Дослідженням діяльності державних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища присвятили свої праці: А. П. Гетьман, В. А. Зуєв, Л. П. Коваленко, В. К. Колпаков, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, М. І. Малишко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовський, Ю. С. Шемшученко. Однак комплексного дослідження