

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

адміністративно-правових засад діяльності органів державної влади у сфері ведення природоресурсних кадастрів не проводилося. **Метою** даної статті є визначення системи державних органів, які здійснюють ведення природоресурсних кадастрів, а **завданням** – науково обґрунтувати рекомендації щодо покращення діяльності зазначених органів.

У юридичній науці ведення природоресурсних кадастрів розглядається як невід’ємна функція державного управління. Характер цілеспрямованих, організуючих і регулюючих дій, що становлять зміст державного управління, залежить від специфіки керуючого суб’єкта, в даному випадку – держави. Державне управління, хоч і є окремим видом діяльності держави, проте не є виключною прерогативою певного виду державних органів. Державне управління у тому чи іншому обов’язі виявляється у діяльності різних державних органів, які належать до різних гілок державної влади. Цілковитою закономірною, що для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності, оскільки саме ця гілка влади за своєю природою має управлінську спрямованість.

Таким чином, допустимо до всієї системи відповідних органів застосовувати загальні засади класифікації органів державного управління.

У науковій літературі існують різноманітні підходи до класифікації органів управління та визначення їх системи. Так, В. Й. Розвадовський при вивченні системи суб’єктів державного регулювання в окремій сфері пропонує виділити інституційні, звичайні і спеціальні суб’єкти залежно від змісту їх повноважень [1, с. 225]. При дослідженні системи державних органів у цілому, відповідно до характеру компетенції (або змісту функцій) органи виконавчої влади поділяються на органи загальної, галузевої, функціональної або змішаної компетенції [2, с. 236–238]. Однак враховуючи специфіку діяльності з ведення природоресурсних кадастрів та особливості державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, вважаємо за доцільне застосовувати класифікацію органів, запропоновану В. Б. Авер’яновим, відповідно до якої всі органи в досліджуваній сфері необхідно поділяти на органи загальної та спеціальної компетенції [3, с. 198].

Використовуючи останню класифікацію та враховуючи завдання даної роботи, розглянемо систему органів, що здійснюють ведення

природоресурсних кадастрів.

До органів загальної компетенції у сфері ведення природоресурсних кадастрів, у першу чергу, необхідно віднести Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 116 Конституції України він забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. У межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видає постанови та розпорядження, які є обов’язковими до виконання. Саме постановами Кабінету Міністрів України в переважній більшості випадків регулюється порядок ведення окремих природоресурсних кадастрів.

Рада Міністрів Автономної Республіки Крим здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до самостійного відання Автономної Республіки Крим, зокрема з питань: сільського господарства; землеустрою; лісового господарства; водогосподарського будівництва і зрошувального землеробства; організації і розвитку курортно-рекреаційної сфери і туризму; управління санаторно-курортними і туристичними комплексами Автономної Республіки Крим (ст. 38 Конституції АРК). Найчастіше Рада Міністрів АРК здійснює контроль за веденням окремих природоресурсних кадастрів на території АРК.

У сфері охорони навколишнього природного середовища органами загальної компетенції також є місцеві державні адміністрації. Однак через специфіку діяльності з ведення природоресурсних кадастрів важко виділити в них окремі повноваження, крім загальної координації діяльності всіх державних органів на відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Тому в системі органів, що здійснюють діяльність у сфері ведення природоресурсних кадастрів, їх виділяти не доцільно.

Органами спеціальної компетенції у сфері ведення природоресурсних кадастрів є ряд органів відповідно до того, який саме природний об’єкт підлягає обліку. Щоб спростити викладення матеріалу, доречно структурувати вказані органи залежно від виду кадастру, який вони ведуть.

Державний земельний кадастр ведеться Державним комітетом по земельних ресурсах та його територіальними органами, які здійснюють формування, ведення, збереження і забезпечують доступ до відповідної інформації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однак у системі органів

ведення земельного кадастру необхідно виокремити такий спеціальний суб'єкт, як адміністратор автоматизованої системи державного земельного кадастру, яким є державне підприємство «Центр державного земельного кадастру» [4].

У зв'язку з тим, що державний водний кадастр складається з трьох розділів, кожен із яких має свою специфіку, то і ведуть їх різні органи, а саме: розділ «Поверхневі води» ведеться Міністерством охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди); розділ «Підземні води» ведеться Мінприроди; розділ «Використання вод» ведеться Державним комітетом водного господарства [5].

Ведення Державного кадастру родовищ і проявів корисних копалин, а також збір, облік, систематизація, зберігання, обробка та надання даних державного кадастру зацікавленим користувачам здійснюються Мінприроди України [6].

Систематизація та зберігання документації державного лісового кадастру, підготовка та видання інформаційних матеріалів про лісовий фонд покладаються на Державний комітет лісового господарства [7].

Організація ведення державного обліку і кадастру рослинного світу, координація діяльності, пов'язаної з виконанням цих робіт, зберіганням кадастрової інформації та її публікацією, здійснюється Мінприроди, його територіальними органами в областях, містах Київ та Севастополь, Республіканським комітетом Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища [8].

Організація ведення державного кадастру тваринного світу, координація діяльності, пов'язаної з виконанням кадастрових робіт, а також державний контроль за якістю і вірогідністю даних, що включаються до кадастру, здійснюються Мінприроди та його органами на місцях [9].

У рамках даного дослідження необхідно назвати органи, які ведуть кадастри та обліки специфічних об'єктів, що за своєю суттю можуть розглядатися як природні об'єкти чи ресурси, однак мають певну специфіку.

Державний кадастр природних територій курортів України ведеться Державною туристичною адміністрацією України [10].

Державний кадастр природних лікувальних ресурсів України створюється та ведеться Міністерством охорони здоров'я України [11].

Організація ведення державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного

фонду, координація діяльності, пов'язаної з виконанням кадастрових робіт, забезпечення розробки нормативно-правових актів та методичних матеріалів, необхідних для ведення кадастру, покладається на Державну службу заповідної справи. Державний контроль за дотриманням порядку ведення кадастру здійснюється Мінприроди, в структурі якого діє дана служба [12].

Для того щоб під час прийняття управлінських рішень, які можуть впливати на стан довкілля та використання природних ресурсів, комплексно враховувати регіональні особливості розміщення природних об'єктів та ресурсів, Кабінетом Міністрів України було затверджено «Положення про регіональні кадастри природних ресурсів» [13]. Регіональні кадастри природних ресурсів є систематизованим зведенням відомостей про кількісні, якісні та інші характеристики усіх природних ресурсів, виявлених на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Київ та Севастополь, а також про обсяг, характер і режим їх використання і ведуться з метою створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів. Регіональні кадастри ведуться за окремими видами природних ресурсів: земельні ресурси; водні ресурси; природні рослинні ресурси; ресурси тваринного світу; природні лікувальні ресурси; мінерально-сировинні ресурси, корисні копалини родовищ, проявів, а також корисні копалини техногенних родовищ. Ведення регіональних кадастрів за розділами здійснюють територіальні органи Держкомзему, Держкомлісгоспу, Держводгоспу та МОЗ України. Порядок ведення кадастрів визначається інструкцією, затвердженою Мінприроди.

Вважається, що окремі функції щодо ведення природоресурсних кадастрів, зокрема земельного кадастру, мають органи місцевого самоврядування. Здебільшого це передача, отримання та використання інформації, необхідної як для ведення самого кадастру, так і кадастрової інформації, що необхідна для повсякденної діяльності відповідних органів. Однак, на нашу думку, це не може розглядатися саме як діяльність щодо ведення кадастрів. Інакше слід вважати органами, що ведуть кадастри, і правоохоронні органи або суди, оскільки вони можуть використовувати відповідну інформацію, а за рішеннями судів можуть вноситися зміни до кадастрової документації.

Таким чином, проведене дослідження дозволяє дійти **висновку**, що головною проблемою

діяльності органів, які ведуть природоресурсні кадастри, залишається недосконалість законодавства. По-перше, в системі ведення кадастрів існує проблема досить повільного приведення нормативних актів у відповідність один одному. Так, вище ми вказували, що державний водний кадастр ведеться: за розділами «Поверхневі води» та «Підземні води» – Мінприроди, а за розділом «Водокористування» – Держкомводгоспом. Однак Порядок ведення державного водного кадастру передбачає, що розділ «Поверхневі води» веде Мінприроди, «Підземні води» – Державний комітет природних ресурсів, «Використання вод» – Держкомводгосп. Державний комітет природних ресурсів перестав існувати ще в 2005 р., коли його функції були передані Мінприроди. Таким чином, орган, який повинен вести кадастр, формально не існує.

По-друге, проблему становить також повільна нормотворча робота в системі правового регулювання ведення кадастрів. Так, Земельний кодекс України 2001 р. передбачив необхідність розробки ряду законів, у тому числі Закону України «Про державний земельний кадастр». Перехідні положення Земельного кодексу з прийняття цього закону пов'язують зняття мораторію на продаж земель сільсько-

господарського призначення. Однак з 2004 р. його прийняття затягується з різних причин.

Тож для ефективної діяльності органів, що ведуть природоресурсні кадастри, першочерговим заходом має стати приведення чинного законодавства у відповідність до вимог сьогодення. При цьому важливим моментом є не стільки удосконалення організаційної структури існуючої системи управління зазначеною сферою, скільки підвищення якості та ефективності управлінської праці, що зводиться переважно до більш чіткого визначення нових завдань і методів їх вирішення, до підвищення культури праці, організованості та дисципліни. Такий підхід можна пояснити тим, що суспільству не байдуже, як здійснюється управління природоресурсними кадастрами, воно зацікавлене у його високій якості. Якість управління забезпечують чітко визначені, науково обґрунтовані мета і завдання, об'єктивна визначеність функціонально-структурної побудови управлінських органів, сучасні форми і методи діяльності, демократизм, технічна оснащеність і такі особистісні характеристики службовців апарату управління, як почуття обов'язку, компетентність, дотримання законності, дисциплінованість, принциповість тощо.

Література

1. Развадовський В. Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. ... д-ра юрид. наук / В. Й. Развадовський. – Х., 2004. – 550 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
4. Про порядок ведення державного земельного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 12 січ. 1993 р. № 15 // Зібрання постанов уряду України. – 1993. – № 3. – Ст. 55.
5. Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 1996 р. № 413 // Зібрання постанов уряду України. – 1996. – № 10. – Ст. 292.
6. Про затвердження Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин : постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 1995 р. № 75 // Зібрання постанов уряду України. – 1995. – № 4. – Ст. 99.
7. Про затвердження Порядку ведення державного обліку лісів і державного лісового кадастру : постанова Кабінету Міністрів України від 27 верес. 1995 р. № 767 // Зібрання постанов уряду України. – 1996. – № 2. – Ст. 45.
8. Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лют. 2006 р. № 195 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 452.
9. Про порядок ведення державного кадастру тваринного світу : постанова Кабінету Міністрів України від 15 листоп. 1994 р. № 772 // Зібрання постанов уряду України. – 1995. – № 1. – Ст. 27.
10. Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів : постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2001 р. № 562 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 953.
11. Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 26 лип. 2001 р. – № 872 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – Ст. 1397.
12. Про затвердження Інструкції про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : наказ Міністерства охорони навколишнього природ-

ного середовища України від 16 лют. 2005 р. № 67 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 540.

13. Про затвердження Положення про регіональні кадастри природних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2001 р. № 1781 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 1. – Ст. 10.

Надійшла до редколегії 10.12.2009

Анотації

Досліджено правовий статус держаних органів, які здійснюють ведення природоресурсних кадастрів. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення системи держаних органів, які здійснюють ведення природоресурсних кадастрів, та розкрито їх основні повноваження.

Исследован правовой статус государственных органов, которые осуществляют ведение природоресурсных кадастров. На основе анализа научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов разработано авторское видение системы государственных органов, которые осуществляют ведение природоресурсных кадастров, и раскрыты их основные полномочия.

Legal status of state agencies realizing conduction of natural cadastre is researched. Author's view of state agencies' system realizing conduction of natural cadastre is elaborated and their main authorities are disclosed on the basis of scientific opinions' analysis and appropriate normative and legal acts.

УДК 342.8:351.75(477)

М. О. КАЧИНСЬКА,

ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАВДАННЯ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ

Пріоритетним політичним правом, яке належить громадянам України, є право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 130].

Зауважимо, що суспільні відносини, які виникають під час формування органів влади народом в Україні, характеризуються багатоаспектністю, різноманітними проявами, не завжди правового характеру, а іноді й протиправними вчинками у ході виборчого процесу [2, с. 85].

Порушення виборчого законодавства, насамперед злочинного характеру, негативно впливають на хід виборів та їх результати, не забезпечують вільного волевиявлення громадян, правильного юридичного закріплення такого волевиявлення та визнання справжніх переможців виборів – президентських, парламентських або місцевих [3, с. 293]. Так, під час проведення виборів Президента України у 2004 р. рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. було встановлено факти масового порушення виборчого права, що не дали змоги визнати волевиявлення громадян [4, с. 80].

Зміни у суспільстві сприяють також змінам пріоритетних напрямів правоохоронної діяльності,

де захист прав та свобод громадянина є головним [5, с. 5].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про значущість діяльності міліції в забезпеченні законного перебігу усіх виборчих процесів для суспільства та держави, оскільки, врешті-решт, повноцінне існування останніх можливе за наявності сталої правоохоронної діяльності міліції. З огляду на це, особливої наукової значущості та актуальності набуває дослідження завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, що і є основною метою даної статті.

Відзначимо, що на сьогодні в українській правовій науці поняття завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми завдяки науковій діяльності М. Корнієнка, О. Кононенка, В. Бесчасного, І. Олійника та інших авторів набули певного наукового з'ясування, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Це пов'язано насамперед із відсутністю вичерпного офіційного визначення завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми,