

Аннотация

Бондаренко Е. В. К вопросу о правовых основах управления государственной службой. – Статья. Статья посвящена анализу и характеристике особенностей системы правовых основ управления государственной службой в Украине.
Ключевые слова: государственная служба, государственное управление, управление государственной службой, правовые основы.

Summary

Bondarenko K. V. On the question concerning legal basis of the state service regulation. – Article. This article is devoted to the analysis and characteristic of the specific features of the system of legal basis of the state service regulation.
Key words: state service, state regulation, state service regulation, legal basis.

УДК 34 (342.5:342.7)

В. О. Галай, О. О. Яворська

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ЗАПОРУКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Важливою основою розбудови державності є дієвість регіональної політики, спрямованої на оптимізацію територіальної організації управління та утвердження демократизму на місцевому рівні, що забезпечувало б ефективне використання наявного потенціалу території на засадах сталого розвитку. Необхідною умовою для ефективної організації публічної влади на місцях є безумовне дотримання принципів її діяльності та запозичення іноземного досвіду для вдосконалення механізму реалізації влади в Україні. Сучасний стан дотримання й реалізації принципів у діяльності органів публічної адміністрації залишається незадовільним та потребує вдосконалення. Наявність зазначеного кола проблемних питань і зумовлює актуальність обраної теми.

Стан дослідження. Проблематиці застосування окремих принципів організації влади, вивченню основних засад діяльності та управління територіальним розвитком присвячені праці В. Антоненка, М. Баймуратова, В. Бакуменка, О. Васильєвої, З. Герасимчук, А. Колодія, О. Лазор, В. Мамонтової, А. Мельника, В. Рубцова, О. Рябченко, А. Селіванова, В. Серьогіна, С. Серьогіної, Ю. Сурміна, Ю. Тихомирова, П. Трачука, О. Ярмиша.

Метою наукової статті є вивчення, аналіз та узагальнення окремих керівних засад та ідей діяльності органів публічної адміністрації, реалізація їх основних принципів задля забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. Публічна адміністрація – це органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання публічних функцій, свою діяльність спрямовують на забезпечення інтересів громадян. Різноманітні контрольні механізми покликані запобігати певним ризикам у діяльності публічної адміністрації, виявляти невиконання прямих обов'язків посадовцями чи органами публічної адміністрації, а й впливати на владу,

вчасно повідомляти про потребу застосування відповідних заходів, що можуть позитивно позначитися на виконанні поставлених завдань, дотриманні встановлених норм і правил, впливати на здійснення діяльності в інтересах громадян [1, с. 63].

Зазначимо, що під принципами організації й діяльності владних органів розуміють законодавчі відправні засади, керівні ідеї, загальні положення, які слугують базисом для формування, організації та реалізації завдань органів публічної влади [2, с. 48]. Вони поділяються на загальні принципи, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на окремі підсистеми, ланки цієї системи чи на окремі органи публічної влади.

На практиці принципи набувають характеру конкретних вимог, якими належить керуватися в процесі побудови системи управління, забезпечення її належного функціонування та створення умов для розвитку [3].

Залежно від масштабу дії їх класифікують на загальні та інституційні. У свою чергу, загальні принципи залежно від форми юридичного закріплення поділяються на дві групи. До першої відносять фундаментальні принципи, закріплені в першому розділі Конституції України (унітаризм, найвища соціальна цінність людини, народовладдя, гуманізм, законність, демократизм, верховенство права, поділ влади) [4].

Іншу групу складають принципи, які підпорядковані основам конституційного ладу (професіоналізм і компетентність, ефективність, рівний доступ до служби, самостійність, поєднання державних і місцевих інтересів, колегіальності та єдиноначальства) [2, с. 54].

На думку окремих учених, до загальних принципів організації й діяльності більшості органів публічної влади віднесено принцип гласності, який реалізується через елемент демократії, тобто прозорість діяльності органів, врахування думки громадськості в процесі розробки, прийняття й реалізації відповідних рішень, обов'язок щодо інформування населення про результати діяльності [5, с. 57].

Погоджуємося з думкою О. Васильєвої, яка вважає, що на першому місці для органів публічної адміністрації має знаходитися принцип служіння людині, громадянину й суспільству в цілому [6, с. 23]. Дійсно, цей принцип є тією керівною ідеєю, якою повинні керуватися органи публічної адміністрації та посадові особи, спрямовуючи свою роботу на користь як окремої територіальної громади, так і задоволення інтересів усіх членів суспільства.

Особливе місце в системі вищевказаних принципів посідає верховенство права, визначене в ст. 8 Конституції України та спрямоване на утвердження права як фактора прогресивного, демократичного, гуманістичного розвитку суспільства й держави. Цей принцип пов'язаний насамперед із пріоритетністю в суспільстві прав людини, закріпленням їх на законодавчому рівні, правовою рівністю, пануванням у суспільному та державному житті таких законів, котрі виражають волю більшості або всього населення країни, втілюючи при цьому загальнолюдські цінності та ідеали, взаємною відповідальністю особи й держави. Також він характеризується верховенством Конституції України та законів у правовій системі, правовою зв'язаністю всіх суб'єктів правовідносин. Із принципу верховенства права постає, що правові норми є обов'язковими для всіх правових інституцій рівною мірою, як і для громадян [7, с. 57].

Науковці звертають увагу також на окремі аспекти цього принципу. Так, верховенство права розглядається як пріоритетність у суспільстві насамперед прав і свобод людини. Принцип верховенства права характеризується і як верховенство розуму та пов'язується з такими морально-правовими цінностями, як справедливість, свобода, добро, гуманізм. Важливим надбанням є уявлення про те, що цей принцип є універсальним і загальним, хоча історично його розглядали лише як спосіб обмеження державної влади та створення правової держави. Слушною є думка про те, що єдиною справжньою силою забезпечення верховенства права може бути лише громадянське суспільство [8].

Зауважимо, що чи не найважливіше місце в системі засад діяльності органів публічної адміністрації належить принципу законності, оскільки ця керівна ідея як найважливіша умова розвитку громадянського суспільства в сучасному світі набуває специфічного особливого значення, оскільки зміцнення законності є одним із головних напрямків формування правової та демократичної держави.

Особливої актуальності забезпечення законності набуває в контексті розгляду питання про вдосконалення діяльності органів публічної адміністрації, адже від того, наскільки дотримуються вказаного принципу зазначені органи, залежить і забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного адміністрування [9, с. 171].

Принцип законності безпосередньо пов'язаний з принципом верховенства права та з нього постає, а також базується на положеннях Конституції України, відповідно до яких Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність повинна бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції України. Реальність законності гарантується насамперед обов'язком державних органів та їх посадових осіб дотримуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (у тому числі з боку Конституційного Суду України), прокурорським наглядом, контролем із боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) та правом громадян на звернення до державних та громадських органів, у тому числі суду [7, с. 120].

Суть цього принципу полягає в тому, що держава, її органи та посадові особи діють на основі дотримання законності, забезпечують охорону правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян. Державні органи й громадські об'єднання, їх посадові особи зобов'язані дотримуватися Конституції та законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Принцип дотримання законності в державному управлінні полягає в тому, що організація й діяльність апарата управління й посадових осіб регулюється нормами права. В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Дотримання законності – невід'ємна риса державного управління. Цей принцип відіграє важливу роль у забезпеченні державної дисципліни в сфері управління. Точне й неухильне виконання закону всіма та скрізь – умова його життєвості.

Законність у державному управлінні забезпечується системою організаційно-правових способів, а також установленням суворої відповідальності за порушення законності.

Значення законності в державному управлінні зростає в умовах розбудови правової держави. Нормальний перебіг суспільного розвитку неможливий без суворого дотримання законів, що стоять на варті інтересів суспільства та прав громадян [10, с. 196].

Наприклад С. Околита визначає законність як відправне положення та об'єктивну властивість права, що в узагальненому вигляді являє собою загальну вимогу дотримання й виконання законів. Окрім цього, наковець виділяє підходи до розуміння цієї засади. Перший визначає її сутність за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, керуючий принцип правового регулювання та управління державою й суспільством. Другий висвітлює законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає її як режим діяльності всіх соціальних суб'єктів, який ґрунтується на точному й неухильному дотриманні існуючого законодавства [11, с. 10].

Ю. Басова пропонує розглядати законність як метод, принцип, режим, основу державної дисципліни, яка проявляється в тому, що основною вимогою державної дисципліни, як і будь-якого іншого виду дисципліни, є суворе дотримання вимог чинного законодавства; як умову правопорядку, яка проявляється в тому, що в результаті дотримання режиму законності в суспільстві встановлюється правопорядок. Значення законності в діяльності органів публічної адміністрації видається доцільним розглядати в двох аспектах. З одного боку, здійснюючи діяльність із забезпечення, охорони й захисту прав і свобод громадян, органи публічного управління забезпечують законність у державі, а з іншого – діяльність органів публічної адміністрації повинна базуватися на чіткому дотриманні законності [9, с. 174].

Незважаючи на різноманітні підходи науковців до розуміння та тлумачення принципу законності, зазначимо, що, без сумніву, ця засада проявляється в неухильному дотриманні її положень не лише органами публічної адміністрації, а й усіма членами суспільства.

Принципами діяльності місцевих державних адміністрацій є такі: відповідальності перед людиною й державою за свою діяльність, верховенства права, законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання державних і місцевих інтересів [12].

Серед визначених законом принципів діяльності місцевих державних адміністрацій до загальних, які є фундаментальними, належать такі: законність, верховенство права, пріоритетність прав людини, тобто найвища соціальна цінність людини та відповідальність перед державою за свою діяльність, підзвітність і підконтрольність органам виконавчої влади вищого рівня. До вихідних положень діяльності місцевих державних адміністрацій, окреслених законом, належить і такий загальний принцип, як поєднання державних і місцевих інтересів, який є підпорядкованим основам конституційного ладу.

Важливе місце в системі принципів діяльності органів публічної адміністрації посідає принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Місцевий інтерес є спонукальною силою до діяльності муніципальних службовців, членів тери-

торіальної громади, реальною причиною дій, звершень, прийняття певних рішень. У межах місцевих інтересів можна виділити також спільні інтереси територій, які виявляються насамперед у спільному задоволенні комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб. Державні інтереси повинні бути стрижнем політико-ідеологічної доктрини українського державотворення. Держава має створювати умови для розвитку тих ідей і процесів, що її, власне, підтримують. Такими ідеями й процесами в контексті проблематики, що розглядається, є служба в органах місцевого самоврядування.

Посадові особи місцевого самоврядування під час вирішення питань місцевого значення повинні враховувати як місцеві, так і загальнодержавні інтереси. Цей принцип слугує розвитку процесів консолідації суспільства, становленню атмосфери паритетних відносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [13].

Висновки. Таким чином, зауважимо, що діяльність публічної адміністрації спирається на керівні ідеї, які визначають основу для формування й реалізації завдань і функцій у роботі цих органів. Саме тому основними принципами, якими керуються органи публічної адміністрації у своїй діяльності, варто визначити такі: верховенство права, законність, пріоритетність прав людини, відкритість і прозорість, гласність, поєднання державних і місцевих інтересів тощо. Лише налагоджена система роботи органів публічної адміністрації, які дотримуються та виконують керівні засади у своїй діяльності, здатна повною мірою використати потенціал для забезпечення й реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також суспільства в цілому.

Література

1. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : збірник наук. праць за матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14-15 лютого 2003 р.) / за ред. О.Д. Крупчан ; Київський регіональний центр НАПрН України. – К., 2003. – 322 с.
2. Ярмиш О.Н. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [навч. посібник] / [О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін] ; за заг. ред. Ю.М. Тодика. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 672 с.
3. Публічне адміністрування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://info-library.com/>.
4. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 2952-VI від 01.03.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1(12). – С. 57–58.
6. Друцул Т. Поняття органів публічної адміністрації як складової частини державного апарату / Т. Друцул // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 5. – С. 21–24.
7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
8. Портнов А.В. Зміст принципу верховенства права та його реалізація у діяльності Конституційного Суду України / А.В. Портнов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/7/15.pdf>.
9. Басова Ю. Дослідження змісту поняття «законність» в діяльності органів публічної адміністрації / Ю. Басова // Митна справа : [науково-аналітичний журнал]. – 2012. – № 3. – С. 171–175.
10. Кісіль З.Р. Адміністративне право : [навч. посібник] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
11. Околіта С.В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С.В. Околіта ; Українська академія держ. управління при Президенті України / – К. – 2000. – 18 с.

12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 5067-17 від 01.01.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
13. Хоменець Р. Теоретико-правові аспекти принципів служби в органах місцевого самоврядування / Р. Хоменець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>.

Анотація

Галай В. О., Яворська О. О. Основні принципи діяльності органів публічної адміністрації як запорука забезпечення прав і свобод людини. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню змісту та сутності основних принципів діяльності органів публічної адміністрації, а також стану дотримання й реалізації цих принципів на сучасному етапі в контексті забезпечення прав і свобод людини.

Ключові слова: публічна адміністрація, принципи організації та діяльності влади, органи виконавчої влади, законність, верховенство права, забезпечення прав людини.

Аннотация

Галай В. О., Яворская О. О. Основные принципы деятельности органов публичной администрации как средство обеспечения прав и свобод человека. – Статья.

Статья посвящена исследованию содержания и сущности основных принципов деятельности органов публичной администрации, а также состояния соблюдения и реализации этих принципов на современном этапе в контексте обеспечения прав и свобод человека.

Ключевые слова: публичная администрация, принципы организации и деятельности власти, органы исполнительной власти, законность, верховенство права, обеспечение прав человека.

Summary

Galai V. A., Yavorska O. O. Basic principles of public administration activity as instrument of human rights and freedoms ensuring. – Article.

The article is devoted to researching of the contents and essence of the basic principles in public administration activity, and also a condition of observance and realization of these principles at the present stage in a context of ensuring rights and freedoms of the person.

Key words: public administration, principles of organization and power activity, executive authorities, legality, rule of law, ensuring of human rights.

УДК 342.95:342.841

Ю. В. Дем'янчук

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Процес побудови в Україні демократичної правової держави, головним завданням якої є утвердження й забезпечення прав і свобод людини, безпосередньо пов'язаний із необхідністю вдосконалення механізму правового регулювання в певних сферах суспільних відносин, що потребують спеціальних заходів для підтримки нормального життя людей та існування державних інститутів. В основному це завдання виконується шляхом застосування системи адміністративно-правових режимів зокрема паспортно-реєстраційних у міграційній сфері.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що в цілому проблема застосування адміністративно-правових режимів на сьогодні в Україні вирішена. Їх загальні правові засади визначені Конституцією України, знаходять своє подальше закріплення в спеціальних законах та інших нормативно-правових актах.

Термін «режим» (лат. *regimen*) у буквальному перекладі з латинської означає «управління». Визначення цього поняття в довідковій літературі неоднозначне. Слово «режим»