

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.47>**Олена Ткаля,***канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри кримінального права та інших кримінально-правових дисциплін**Миколаївського інституту права**Національного університету «Одеська юридична академія»***Андрій Шелудько,***студент II курсу магістратури**Миколаївського інституту права**Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ

У статті окреслено поняття та ознаки державного апарату. Проаналізовано наукові погляди щодо поняття, ознак та особливостей принципів діяльності державного апарату. Визначено, що принципи організації та діяльності державного апарату – це зумовлені сутністю та функціональним призначенням державної влади основоположні ідеї та вимоги, які задають загальну модель формування, функціонування та порядку взаємодії між окремими елементами та набувають своїх нормативних властивостей завдяки закріпленню на законодавчому рівні. Розглянуто взаємозв'язок між принципами державного апарату, державної влади та державної служби. Зроблено висновок, що ці три категорії співвідносяться між собою відповідно до з принципу вертикального підпорядкування. Тобто принципи діяльності державного апарату ґрунтуються на принципах державної влади, а принципи державної служби – на принципах державного апарату. Проводиться аналіз категорії «державний апарат» та принципів, на яких заснована діяльність державного апарату. На основі цього узагальнено поняття діяльності державного апарату та розкрито особливості його принципів функціонування. Зроблено аналіз загальних принципів організації та діяльності державного апарату. Охарактеризовано такі принципи, як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, поділ державної влади, верховенство права, відкритість та прозорість, підконтрольність та відповідальність державного апарату, професіоналізм державного апарату, право громадян на вільний доступ до служби в державних органах. Крім того, проаналізовано принцип змінюваності, принцип виборності та призначуваності, ієрархічності, суверенності державної влади, народовладдя. Зазначається, що разом із загальними принципами організації та діяльності державного апарату значущими є і спеціальні принципи, на яких ґрунтується діяльність певних окремих державних органів. Це відкритість та прозорість, підконтрольність та відповідальність державного апарату, професіоналізм у державних органах тощо. Зроблено висновок, що наявність та взаємодія означених вище принципів зумовлює і забезпечує функціонування апарату держави як системи взаємопов'язаних органів, що забезпечують ефективне виконання владних повноважень.

Ключові слова: державний апарат, державна влада, принципи організації державного апарату, діяльність державного апарату, загальні принципи, спеціальні принципи, функції державного органу.

Постановка проблеми. Державна влада – це влада, яка здійснюється тільки державою та її органами і характеризується суверенністю, універсальністю та здатністю владно-примусового впливу на поведінку всіх людей та їх організацій, що забезпечується державно-правовими методами. Державна влада реалізується за допомогою апарату держави. Для забезпечення функціонування, ефективної діяльності державного апарату, його підпорядкування інтересам суспільства важливого значення набувають принципи як основа організації і функціо-

нування. У діяльності державного апарату принципи відіграють суттєве значення, оскільки вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї досліджуваної категорії. Ідеться про основоположні ідеї та відповідні вимоги, котрі визначають як структуру державного апарату, так і порядок взаємовідносин у ньому, а також основні риси управлінської діяльності. Організація та діяльність державного апарату – це відправні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування і функціонування державних органів.

Дослідженню принципів організації та діяльності державної влади в цілому та державного апарату зокрема присвятили свою увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені: Л.Р. Біла, Ю.А. Ведерніков, В.В. Забарський, С.В. Ківалов, С.А. Косінов, Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева, С.Ю. Наумов, Ю.М. Оборотов, Г.О. Саміло, С.М. Серьогін, Е.Ф. Усманова тощо.

Мета статті – на основі нормативно-правових актів та робіт зазначених дослідників визначити загальні та спеціальні принципи організації та діяльності державного апарату, проаналізувати, дослідити їх ознаки та особливості.

Виклад основного матеріалу. Під принципами слід розуміти певні основи, найбільш важливі визначення, правила, на яких ґрунтуються певні правові явища. Крім того, ці принципи включають в себе основні ідеї, якими керуються у своїй діяльності організації та органи влади [8, с. 1].

У юриспруденції принципи визначаються як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [9, с. 342].

Державний апарат являє собою систему законодавчо закріплених державних органів, які виконують функції та обов'язки держави шляхом управління суспільством.

Професор Ю.М. Оборотов виділяє такі ознаки державного апарату: державний апарат складається з системи державних органів, які наділені владною компетенцією, втілюють завдання держави, складаються зі спеціально уповноважених осіб, які виконують свої функції у межах компетенції органу, а матеріальна база державних органів складається коштом платників податків [17, с. 126].

Принципи організації та діяльності державного апарату можна визначити як зумовлені сутністю та функціональним призначенням державної влади основоположні ідеї та вимоги, які задають загальну модель формування, функціонування та порядку взаємодії між окремими елементами та набувають своїх нормативних властивостей завдяки закріпленню на законодавчому рівні.

Публічно-політичні відносини між державним апаратом і підвладними йому індивідами (їх об'єднаннями, соціальними спільнотами), на думку Н.М. Крестовської, – це державна влада. Найважливішими принципами державної влади вона визначає легітимність (схвалення чинної влади населенням),

легальність (влада, яка встановлена і діє на основі Конституції та інших нормативно-правових актів), законність (встановлюється і передається відповідно до процедур Конституції і за безпосередньої участі народу, діє в рамках визначених законом повноважень і законними методами, користується підтримкою населення) [14, с. 48].

На думку С.Ю. Наумова, А.С. Мордовця і Т.В. Касасвої, принципи державного апарату можна визначити як основоположні ідеї, засади організації і діяльності державних органів. У цих принципах виявляються об'єктивні закономірності і динаміка розвитку тієї частини держави, яка пов'язана з державним управлінням суспільства [16, с. 57].

Г.О. Саміло визначив принципи державного апарату як вихідні пункти, настанови, які лежать в основі формування та функціонування державних органів [18, с. 65–66].

Ю.А. Ведерніков стверджує, що принципи організації та діяльності державного апарату – це ідеї вищого порядку, відповідно до яких створюється та проводиться діяльність державних органів. Він поділяє принципи на дві великі групи – загальні та спеціальні. Загальні принципи є основоположними для всіх державних органів та державного апарату загалом. Спеціальні принципи притаманні лише певним державним органам залежно від роду їх діяльності [7, с. 114].

Професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату коштом держави, є державною службою. На думку С.В. Ківалова, державна служба ґрунтується на низці принципів. Принципами державної служби є основоположні ідеї та настанови, які визначають основні напрями реалізації завдань, цілей і функцій державної служби, її організацію і функціонування, правовий статус державних службовців [12, с. 15]. Спеціальними принципами, на яких ґрунтується діяльність державної служби в Україні, є такі: професіоналізм, патріотизм, добросовісність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політична неупередженість, прозорість, стабільність [2, с. 2].

З огляду на перелічені принципи державного апарату, державної влади та державної служби можна стверджувати, що ці три категорії співвідносяться між собою відповідно до принципу вертикального підпорядкування. Тобто принципи діяльності державного апарату ґрунтуються на принципах державної влади, а принципи державної служби – на принципах державного апарату. Отже, до загальних принципів слід віднести такі:

1) пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Конституція України проголошує у статті 3, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1, с. 5]. В Україні відповідно до Конституції (ст. 55) діє механізм судового захисту прав і свобод людини. Цей механізм покликаний запобігти можливому свавіллю з боку державних органів. Окрім суду, також діє такий орган захисту прав, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Також є можливість звернутися зі скаргою до відповідних міжнародних судових установ;

2) поділ державної влади – це конституційний принцип, який закріплюється у ст. 6 Конституції України та проголошує, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1, с. 5]. Кожна з цих гілок влади є відносно самостійною в межах своїх повноважень та складається із органів. Попри поділ державної влади на три гілки, основне управління суспільством, організація державного апарату залишається єдиним і неподільним [11, с. 1]. Єдине і неподільне управління означає, що діяльність усіх органів державної влади та їх посадових осіб незалежно від поділу державної влади спрямована на практичне втілення цілей та функцій держави;

3) верховенство права означає, що права людини є найважливішою цінністю та не можуть порушуватись, окрім як за певних обставин, які повинні бути передбачені в законі. Верховенство права означає, що державні органи чітко та неухильно повинні виконувати свої функції та завдання, які прямо передбачені в законі. Даний принцип є конституційним та закріплюється у статті 8 [1, с. 5]. Верховенство права – це певного роду панування права в державі. Право займає головну роль у суспільстві і взаємодії державних органів та людей, у правовідносинах між громадянами, громадськими об'єднаннями, групами та організаціями. У правовій державі, де права людини є найвищою соціальною цінністю, верховенство права означає панування закону над внутрішніми інтересами осіб, які керують державою;

4) відкритість та прозорість означає зобов'язання державних органів інформувати суспільство про свою діяльність, обов'язок влади інформувати суспільство про ухвалення нових законів. Крім того, до даного принципу належить проведення судових засідань гласно та відкрито. Важливим елементом прозорості влади є оперування державними органами інформацією, яка сформульована достатньо

чітко та зрозуміло для населення. Відкритість повинна означати вільний доступ до інформації. Інформація може стосуватися проведення владою певних дій, виконання певних управлінських рішень, можливість впливу на такі рішення. Відповідно до цього принципу держава повинна всебічно сприяти участі громадян у діяльності органів, розвивати можливість суспільства формувати державну політику. Відкритість може забезпечуватись розвинутими телекомунікаційними технологіями, які гарантують спрощений доступ громадян до інформації про виконання органами своїх функцій та забезпечать можливість більш оперативно реагувати на результати виконання певних рішень [6, с. 3–4]. З огляду на це принциповим питанням є відстеження думки громадськості та створення ефективних і адекватних механізмів впливу на неї. Відстеження громадської думки є передумовою діяльності уряду, оскільки остання базується на інформації про настрої, сприйняття проблем та запити громадян. Вплив на громадську думку належить до наслідків діяльності уряду, що вимагає прозорості та визнання з боку громадськості. Урядова комунікація, попри притаманні їй окремі характеристики міжособистісної комунікації, у вирішенні цих основних завдань зорієнтована на широке коло громадськості, тобто масову аудиторію. Така природа урядової комунікації неминуче вимагає тісної співпраці із основними каналами спілкування із масовою аудиторією – засобами масової інформації;

5) підконтрольність та відповідальність державного апарату означає, що державний апарат повинен бути контрольований та підзвітний не тільки певним державним органам, а й суспільству. У разі порушення здійснення своїх функцій та відхилення від своїх цілей державні органи повинні нести відповідальність. Підконтрольність – це засіб обмеження влади шляхом встановлення конституційних, суспільних, державних рамок та обов'язків. Підзвітність – це відносини між наділеними владою і тими, хто таку владу їм надав, у яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов'язки згідно з цими стандартами, накладати санкції, якщо буде встановлено їх невиконання [8, с. 2].

Суб'єкти, наділені владою, повинні постійно звітувати про виконання поставлених перед ними завдань. Законодавча, виконавча та судова влада є підзвітними одна одній та підконтрольними суспільству. Але, попри такий контроль, відповідно до Конституції України гілки влади є самостійними у своїй діяльності. Державні органи повинні бути від-

повідальними не тільки перед державним апаратом, а ще й перед суспільством, бути залежними від громадської думки. Громадський контроль повинен об'єднуватися із державним для більш повного нагляду за діяльністю з реалізації функцій державних органів.

Суспільний контроль сприяє забезпеченню захисту прав та свобод людини, участі громадськості у діяльності держави, збільшенню ефективності роботи державних органів, підвищенню прозорості роботи держави, формуванню суспільних інтересів та втіленню їх у життя завдяки державі, попередженню конфліктів між інтересами суспільства та політикою держави, запобіганню вчиненню органами державної влади дій, що можуть зашкодити суспільним інтересам та правам людини [13, с. 10];

б) професіоналізм державного апарату означає, що особи, які є державними службовцями, обов'язково повинні мати спеціальну освіту, спеціальні навички та досвід у галузі проведення їх професійної діяльності. Для підтримання свого професіоналізму державним службовцям необхідно постійно вдосконалювати свої навички, знання та кваліфікаційний рівень.

Професіоналізм – це глибоке і усебічне знання й володіння практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності. Підготовлена особа володіє комплексом спеціальних знань і відповідних умінь, набутих в результаті поглибленого і спеціального досвіду роботи [15, с. 145]. Професіоналізм визначається як здобута в процесі професійного розвитку якість людини, що відповідає вимогам професії або перевищує їх та полягає в досконалому знанні фахівцем своєї справи, сутності роботи, що виконується, способів та засобів досягнення поставленої мети, у здатності мислити по-новому та приймати ініціативні рішення, у відкритості до набуття нового досвіду [19, с. 370].

Основою професіоналізму є певний соціальний поштовх, який надає особі бажання розвиватися у певному професійному напрямі. Під час проходження особою державної служби вона повинна постійно отримувати спеціальні знання та досвід, опанувати нові уміння та навички, удосконалювати свої моральні та психологічні якості.

Як зазначає Н. Жиденко, стратегія професійного розвитку державних службовців органів державної влади та місцевого самоврядування має бути виражена у довгостроковій орієнтації на професійний і посадовий розвиток службовців [10, с. 7];

7) право громадян на вільний доступ до служби в державних органах – це принцип, відповідно до якого під час набору на державу службу осіб не може бути обмежень

з приводу раси, кольору шкіри, статі, економічного стану, політичних, релігійних переконань, етнічного та соціального походження, місця проживання тощо. Державний апарат повинен бути неупередженим у виборі кандидатів на державну службу;

8) принцип змінюваності. Тобто представники деяких державних органів обіймають посади не довічно, а протягом чітко визначеного терміну. (наприклад, Президент України, депутати Верховної ради України, депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради обираються строком на п'ять років) [18, с. 66];

9) принцип виборності та призначуваності означає, що представники державного апарату отримують посади шляхом виборів або призначення, будь-які захоплення чи узурпування державної влади є неприпустимими. Наприклад, Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України, Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України (ст. 114 Конституції України) [1, с. 34];

10) принцип ієрархічності передбачає чітке підпорядкування органів державної влади за вертикальною схемою. Тобто органи, що стоять нижче, повинні підпорядковуватися органам, що стоять вище. Наприклад, голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня;

11) принцип суверенності державної влади означає, що державна влада є єдиною та незалежною від сторонніх зазіхань. Ніхто не може претендувати на права та повноваження, які належать винятково державі. Наприклад, відповідно до ст. 124 Конституції України привласнення функцій органів правосуддя іншими органами чи посадовими особами не допускається [1, с. 37];

12) принцип народовладдя, або демократизму передбачає широку участь громадян у формуванні та діяльності органів державної влади. На його основі забезпечуються рівні можливості кожного для участі в управлінні державою незалежно від політичних поглядів і матеріального стану [18, с. 65].

Окрім загальних принципів організації та діяльності державного апарату, доречно виділити і спеціальні, на яких ґрунтується

діяльність окремих державних органів. Так, наприклад, законодавство окреслює низку спеціальних принципів, на яких ґрунтується діяльність центральних органів виконавчої влади. Такими принципами є безперервність діяльності, забезпечення єдності державної політики, відповідальність, єдиноначальність [5, с. 2]. Спеціальними принципами, на яких ґрунтується діяльність правосуддя в Україні, є здійснення правосуддя винятково судом, територіальність, спеціалізація, інстанційність, незалежність та недоторканість суддів, участь громадян у вчиненні правосуддя, верховенство права, право на справедливий суд, рівність перед законом, гласність та відкритість, обов'язковість судових рішень [4, с. 5–12]. До спеціальних принципів діяльності органів Національної поліції належить дотримання прав і свобод людини, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства, безперервність тощо [3, с. 2].

Висновки

Для підвищення ефективності і якості функціонування державного апарату необхідно, щоб в основі його організації і діяльності була чітко окреслена та нормативно закріплена система принципів. Принципи організації і діяльності державного апарату – це відправні засади, незаперечні вимоги, висунуті до формування і функціонування державних органів. Серед основних принципів доречно виділити такі, як пріоритет прав і свобод людини і громадянина, поділ державної влади, верховенство права, відкритість та прозорість, підконтрольність та відповідальність державного апарату, професіоналізм у державних органах, право громадян на вільний доступ до служби в державних органах, змінюваність, виборність та призначуваність, ієрархічність, суверенність державної влади, народовладдя тощо. Отже, наявність та взаємодія зазначених вище принципів зумовлює і забезпечує функціонування апарату держави як системи взаємопов'язаних органів, що забезпечують ефективне виконання владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
6. Буханевич А.І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронний журнал. 2010. № 3. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=133> (дата звернення: 15.07.2019).
7. Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права: підручник. 3-є вид. перероб. і допов. Дніпро, 2016. 480 с.
8. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. Видавництво Львівської політехніки. № 884 (2017). С. 108–112 URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13327/18.pdf> (дата звернення: 15.07.2019)
9. Голубовська І.О., Шовковий В.М., Лефтерова О.М. Багатомовний юридичний словник-довідник. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.
10. Жиденко Н. Професіоналізм як основа забезпечення професійного розвитку персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 4. С. 164–167.
11. Забарський В.В. Принцип поділу влади в українському державотворенні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2014. № 2. С. 29–34.
12. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Державна служба в Україні : підручник. Одеса, 2003. 363 с.
13. Косінов С.А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. *Юрист України*. 2012. № 4. С. 5–11.
14. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: елементарний курс : навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2008. 442 с.
15. Липовська Н.А. Реформування системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичні аспекти. *Грані*. 2012. № 12 (92). С. 144–148.
16. Наумов С.Ю., Мордовець А.С., Касаєва Т.В. Общая теория государства и права : учебник. Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. 392 с.
17. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права (прагматичний курс) : екзаменаційний довідник. Одеса, 2004. 184 с.
18. Саміло Г.О. Теорія держави і права : навчальний посібник. Запоріжжя, 2010. 348 с.
19. Серьогін С.М., Сороко В.М. та ін. Державна служба : Енциклопедія державного управління : у 8 т. Дніпропетровськ, НАДУ, 2011. 524 с.

The article describes the concepts and features of the state apparatus. It is analyzed the scientific views on the concept, features and peculiarities of the principles of activity of the state apparatus. It is determined that the principles of organization and activity of the state apparatus are predetermined by the essence and functional purpose of the state power basic ideas and requirements, which set the general model of formation, functioning and order of interaction between individual elements and acquire their normative properties due to their fixation at the legislative level. The interrelation between the principles of the state apparatus, the state power and the civil service is considered. It is concluded that these three categories are correlated in accordance with the principle of vertical subordination. That is, the principles of the state apparatus are based on the principles of state power, and the principles of public service - on the principles of the state apparatus. The analysis of the category of the state apparatus and the principles on which the activity of the state apparatus is based. On this basis, the concept of activity of the state apparatus is generalized and the peculiarities of its principles of functioning are revealed. It is given the analysis of the basic general principles of organization and activity of the state apparatus. The following principles are described: priority of human and citizen's rights and freedoms, separation of state power, rule of law, openness and transparency, control and accountability of the state apparatus, professionalism of the state apparatus, right of citizens to free access to service in state bodies. In addition, the principle of changeability, the principle of election and appointment, the principle of hierarchy, the principle of sovereignty of state power, the principle of democracy are analyzed. It is noted that along with the general principles of organization and activity of the state apparatus, special principles are also important on which the activity of certain individual state bodies is based. Namely, openness and transparency, control and accountability of the state apparatus, professionalism in state bodies and others. It is concluded that the presence and interaction of the above principles predetermines and ensures the functioning of the state apparatus as an interconnected system of bodies that ensure the effective exercise of power.

Key words: state apparatus, state power, principles of organization of state apparatus, activity of state apparatus, general principles, special principles, functions of state body.