



УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

Бондаренко К.В., к. ю. н., доцент
кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена розгляду та характеристиці особливостей державного управління адміністративно-політичною сферою. Розглянуто характерні риси державного управління, у тому числі у відповідній сфері. Виокремлено специфічні риси державного управління адміністративно-політичною сферою на прикладі окремих її галузей.

Ключові слова: державне управління, риси державного управління, адміністративно-політична сфера, особливості державного управління адміністративно-політичною сферою, повноваження, методи управління.

Статья посвящена рассмотрению и характеристике особенностей государственного управления административно-политической сферой. Рассмотрены характерные черты государственного управления, в том числе в соответствующей сфере. Выделены специфические черты государственного управления административно-политической сферой на примере отдельных ее отраслей.

Ключевые слова: государственное управление, черты государственного управления, административно-политическая сфера, особенности государственного управления административно-политической сферой, полномочия, методы управления.

Bondarenko K.V. SPECIAL FEATURES OF THE STATE MANAGEMENT OF THE ADMINISTRATIVE-POLITICAL SPHERE

The article is devoted to the research and characteristic of the specific features of the state management of the administrative-political sphere. There are researched characteristic features of the state management including features of the appropriate sphere. There are marked out specific features of the state management of the administrative-political sphere by the example of separate its fields.

Key words: state management, features of the state management, administrative-political sphere, special features of the administrative-political spheres' state management, competence, management methods.

Постановка проблеми. Державне управління як особлива правова категорія та правове явище завжди було й залишається центральним поняттям адміністративного права України, адже адміністративне право регулює правовідносини саме у сфері державного управління.

Ступінь розробленості проблеми. Велику увагу дослідників завжди викликали питання, пов'язані з державним управлінням як самостійним видом діяльності держави, його здійсненням через особливе значення такої діяльності та виключну специфіку, що вирізняє її з-поміж інших. Указані питання розкриваються в працях вітчизняних учених, які досліджували теоретико-правові засади здійснення державного управління, адміністративно-правові аспекти статусу органів державного управління, також увага приділялась особливостям державного управління окремими галузями. Зокрема, варто відзначити праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Л.Р. Білої-Тіунової, О.О. Кравченко, С.А. Федчишина, В.Л. Зьолки, С.В. Ківалова, С.Г. Стеценка, В.К. Колпакова, Ю.П. Битяка, О.В. Кузьменка, Д.В. Балуха та інших. Наявні дослідження мають великий науково-прак-

тичний інтерес та значимість. Водночас державне управління відносно самостійними сферами – адміністративно-політичною, економічною та соціально-культурною – не знайшло належної теоретичної розробки, хоча здійснення державного управління цими сферами має свою власну специфіку та становить інтерес як для науковців, так і в практичній діяльності.

Отже, **метою** цієї статті є визначення особливостей державного управління адміністративно-політичною сферою через здійснення аналізу цієї сфери та притаманних їй ознак.

Виклад основного матеріалу. Галузь права – це самостійна частина системи права, сукупність правових норм, що регулюють певну сферу якісно однорідних суспільних відносин (наприклад, цивільне право регулює майнові відносини) [1]. Однією із самостійних комплексних галузей права є адміністративне право України, що опосередковує масив норм права, які регулюють відносини у сфері державного управління.

Традиційно система адміністративного права України виражається в поділі на дві частини: загальну та особливу (спеціальну).

Загальна частина адміністративного права включає в себе підгалузі та правові інститути, а особлива – тільки правові інститути, які включають у себе державне управління в трьох основних сферах: адміністративно-політичній, економічній та соціально-культурній.

Управління економічною сферою державного управління являє собою складний процес цілеспрямованого впливу держави на всі компоненти економічної системи з метою її вдосконалення. Основою його є своєчасне й правильне врахування об'єктивних економічних законів, характеру суспільних відносин у конкретний історичний період, особливостей розвитку продуктивних сил, ступеня інтегрованості держави у світове економічне співтовариство [2]. Економічна сфера державного управління особлива поєднанням методів управління та регулювання. Держава створює й гарантує рівні умови господарюванню, встановлює правила поведінки суб'єктів економічних відносин і забезпечує їх стабільність.

Однак здійснення такого регулювання неможливе без використання примусових заходів, за допомогою яких обмежуються та припиняються небажані із соціально-економічного погляду форми господарювання, устанавлюються бар'єри на шляху монополізму, криміналізації, деформації економіки.

Отже, управління економікою містить у собі елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку, організаційно-технічні дії та інженерну практику, правове регулювання й різноманітні організаційно-правові форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти [2].

Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство в цій сфері покликано забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Спільність галузей законодавства у сфері соціально-культурного будівництва проявляється в єдності мети, принципів, методів правового регулювання, у єдиній їх службовій ролі в суспільстві [3].

Водночас, на нашу думку, найбільш специфічною сферою державного управління є саме адміністративно-політична, оскільки їй притаманні особливі суб'єкти та об'єкти управління, специфічні форми та методи управлінської діяльності, а також з огляду на особливе значення ефективності державного управління в цій сфері, адже саме від цього може залежати існування незалежної, демократичної, суверенної України.

Управління в адміністративно-політичній сфері є різновидом державного управління, вираженого в цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення взаємодії, погодженості й упорядкування загальних дій людей, органів, підрозділів і служб в інтересах ефективного виконання поставлених перед ними завдань [4].

Як і будь-який інший вид управління, управління в адміністративно-політичній сфері має системний характер і здійснюється в рамках соціальних управлінських систем.

При цьому управління в адміністративно-політичній сфері має свій специфічний характер, властивий тільки названій сфері та її складовим. Усі вони носять політичний, захисний характер і прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Це насамперед оборона, національна безпека, іноземні справи, внутрішні справи, юстиція, а також державна служба.

Державному управлінню адміністративно-політичною сферою, притаманні всі риси державного управління, яке здійснюється органами виконавчої влади, законодавчими органами й органами місцевого самоврядування, а саме:

1. Виконавчо-розпорядчий характер. Органи, які здійснюють державне управління, – це насамперед виконавчі структури, на які покладено обов'язок реалізувати (виконувати) рішення, які приймаються законодавчою владою. Розпорядча діяльність управлінських структур виявляється в прийнятті загальнообов'язкових приписів (закріплених в указах, постановах, інструкціях, протоколах тощо), в організації виконання цих приписів, а також у здійсненні контролю за цим процесом.

2. Підзаконність. Під підзаконністю державного управління розуміють те, що його цілі, сфери його впливу, основні форми та методи державного управління визначаються на законодавчому рівні.

3. Масштабність та універсальність. Виявом масштабності та універсальності державного управління є те, що органи державного управління, здійснюючи управлінську діяльність, справляють вплив на всі сфери соціального життя.

4. Ієрархічність державного управління – проявляється в тому, що органи, які його здійснюють, мають систему нижчих за ієрархією, підпорядкованих їм інстанцій.

5. Безпосередньо організаційний характер державно управлінської діяльності – полягає в тому, що в процесі виконання та розпорядження на різних рівнях організовується спільна діяльність людей [5, с. 54].



Вважаємо, що державне управління в адміністративно-політичній сфері, здійснюване органами виконавчої влади, характеризується всіма зазначеними рисами, але також має і свої, притаманні лише цій сфері, ознаки.

У літературі сталими є такі особливості, які притаманні державному управлінню адміністративно-політичною сферою:

1. Більш яскраво виражене політичне спрямування (наприклад, управління в галузях оборони, національної безпеки, зовнішньополітичної діяльності тощо);

2. Більш виразна централізація вертикалі відомчих територіальних органів виконавчої влади окремих галузей (зокрема, більшість регіональних галузевих органів цієї сфери не перебуває в так званому подвійному підпорядкуванні);

3. Здійснення виконавчої влади у сфері адміністративно-політичної діяльності супроводжується більш широким застосуванням примусових заходів, оперативного-розшукових заходів;

4. Використовуються спеціальні правові режими (прикордонний режим, режим надзвичайного стану тощо);

5. Переважає застосування більш жорстких, командно-адміністративних методів прямого впливу, односторонньо-владного волевиявлення керуючих суб'єктів (особливо це стосується сфери оборони, внутрішніх справ, національної безпеки тощо);

6. Для особового складу органів виконавчої влади у сфері адміністративно-політичної діяльності законодавством України, як правило, встановлюється особливий режим проходження служби;

7. Для працівників цієї управлінської сфери встановлюється спеціальний правовий статус, а також закріплений особливий порядок несення адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

На наш погляд, виокремлені в літературі особливості, хоча й характеризують деякі спільні риси державного управління галузями сфери, не повністю розкривають зміст та сутність державного управління адміністративно-політичною сферою.

Насамперед слід звернути увагу на особливі об'єкти управління адміністративно-політичною сферою – галузі, які становлять основу існування держави Україна, захист її суверенітету, незалежності, територіальної цілісності, дотримання прав та свобод громадян та інтересів юридичних осіб.

Так, метою оборони України є створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та збройної відсічі можливій агресії проти України в будь-який час і за будь-яких обставин [6]. Відповідно до ст.

18 Конституції України зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загально-визнаними принципами та нормами міжнародного права [7, с. 358]. Під державним управлінням у галузі юстиції прийнято розуміти виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів державного управління, яка полягає в організаційному забезпеченні функціонування судів, державного нотаріату, органів запису актів громадянського стану, судово-експертних установ та організацій адвокатів [8, с. 406].

Тобто фактично здійснення державного управління галузями адміністративно-політичної сфери має забезпечити стабільний розвиток нашої держави: її захист від можливих зазіхань із боку інших держав та окремих осіб чи груп осіб, її державну, політичну, економічну, соціальну, інформаційну безпеку, ефективну співпрацю з іншими членами міжнародного співтовариства, громадську безпеку та спокій громадян, їх особистості, майна та інших цінностей. Окрім того, до адміністративно-політичної сфери належать галузі юстиції та державної служби, які мають забезпечити, відповідно, належну правову базу для здійснення функцій держави, а також апарат висококваліфікованих державних службовців для практичної реалізації завдань та функцій держави.

Слід також зазначити, що для управління цієї сферою характерним є використання імперативного методу управління, як основного, тоді як інші сфери (економічна та соціально-культурна) використовують імперативний та диспозитивний методи управління як рівнозначні. Так, навіть вважається, що під час державного управління економічною сферою доцільніше використовувати замість терміну «управління» термін «регулювання», що буде більш відповідати призначенню державних інституцій у цій сфері. Під державним регулюванням розуміють лише загальне впорядкування суспільних відносин у конкретній галузі економічної сфери, що провадиться відповідно до вимог законодавства шляхом прямого впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин: встановлення загальних правил, нормативів, стандартів того чи іншого виду діяльності, що їх повинні дотримуватися рівною мірою всі учасники суспільних відносин у цій сфері, так само як і правових засад відповідальності за їх порушення, контролю за їх виконанням і реального притягнення порушників до відповідальності тощо [9, с. 342].

Необхідно також звернути увагу особливої ролі Президента України в процесі формування органів управління адміністративно-політичною сферою та здійснення ними управлінських функцій. Президент має найбільш значущі повноваження в адміністративно-політичній сфері в порівнянні з іншими сферами державного управління. Так, Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, очолює Раду національної безпеки і оборони (далі – РНБО), представляє нашу державу в зовнішніх зносинах, здійснює загальне керівництво державною службою, тобто фактично керує галузями національної безпеки й оборони, закордонними справами та державною службою. Незважаючи на значне реформування системи органів виконавчої влади та внесення змін до положень Конституції України, які встановлюють повноваження Президента України, система органів виконавчої влади адміністративно-політичної сфери та повноваження глави держави в цій сфері залишилися майже незмінними.

Однією зі специфічних рис аналізованої сфери державного управління є чітка централізація та субординація органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері. Органи державного управління галузями цієї сфери становлять чіткі ієрархічні системи з єдиним керівним центром та субординаційними зв'язками між окремими ланками цих систем. Так, суб'єкти державного управління в галузі оборони, окрім спеціального органу РНБО, утворюють єдину систему із центром в особі Міністерства оборони України. Міноборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у військовій сфері, сфері оборони та військового будівництва, а також у формуванні державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, гідрометеорологічної діяльності. Так само, наприклад, і галузі внутрішніх та закордонних справ також управляються з єдиних центрів: центральних органів виконавчої влади, відповідно, Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство закордонних справ України.

Окрім зазначених вище спеціального правового статусу та особливого порядку несення адміністративної та дисциплінарної відповідальності службовців, які здій-

снюють державне управління в цій сфері, встановлені особливі (підвищені) вимоги до державних службовців (вимоги, встановлені під час вступу на відповідні посади державної служби та вимоги, встановлені під час проходження державної служби). Так, відповідно до Закону України «Про дипломатичну службу» дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами та за станом здоров'я можуть бути направлені в довготермінове відрядження. Тобто, окрім загальних вимог, передбачених законодавством про державну службу, до службовців дипломатичної служби встановлюються особливі додаткові вимоги, пов'язані зі знанням іноземних мов та станом здоров'я.

Закон України «Про міліцію» встановлює, що на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни України, які досягли 18-річного віку (крім випадків, встановлених законодавством), мають повну загальну середню освіту, володіють державною мовою, здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, фізичною підготовкою та станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. Під час прийняття на службу до міліції може бути встановлено випробування строком до одного року. Таким чином, додатковою вимогою під час прийняття на службу до правоохоронних органів виступає вимога про відповідний стан фізичної підготовки.

Щодо особливостей проходження різних видів служби в зазначених галузях варто відзначити, наприклад, що відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає в професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я та віком громадян України, пов'язаній із захистом Вітчизни. Строкова військова служба в Збройних Силах України починається з призову громадян на військову службу відповідно до Указу Президента України щодо проведення чергового призову. Проходження строкової військової служби за загальним правилом розпочинається з дня відправлення громадянина у військову частину з обласного збірного пункту. Закінченням проходження військової служби вважається день виключення військовослужбовця зі списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) у порядку, встановленому законодавством.

Також на увагу заслуговує стабільність управлінської системи, яка, незважаючи на реформування органів виконавчої влади



та динамічний розвиток, залишається стабільною та майже незмінною.

22 липня 1998 року Президентом України було видано Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким було прийнято та впроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні. Зауважимо, що адміністративна реформа має здійснюватись у декількох напрямках: 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; 2) формування нових інститутів, організаційних структур та нової системи публічного управління; 3) кадрове забезпечення нової системи публічного управління; 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування публічного управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення системи публічного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [10]. Із часу прийняття зазначеної концепції та до сьогодні можна простежити здійснення дієвих та ефективних окремих етапів адміністративної реформи, а саме: прийняття указів Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року та від 6 квітня 2011 року, прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року.

Зазначені нормативно-правові акти внесли значні зміни в саму побудову та функціонування системи органів виконавчої влади, однак сама, система державного управління галузями адміністративно-політичної сфери хоча й зазнала змін, залишилась стабільною із збереженням основних органів державного управління та напрямів їх діяльності. Цікавим також є той факт, що з прийняттям змін до Конституції України Президент України втратив повноваження з призначення Прем'єр-міністра України та міністрів, за виключенням Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, які очолюють центральні органи виконавчої влади, що входять до адміністративно-політичної сфери.

Висновки. Таким чином, здійснення державного управління адміністративно-політичною сферою має певні особливості (окрім раніше визначених науковцями), до яких можна відносити такі: наявність особливих

об'єктів управління, використання імперативного методу управління як основного, більш широкі управлінські повноваження Президента України, чітка централізація та субординація органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері, особливі (підвищені) вимоги до державних службовців, специфічна стабільність управлінської системи.

Перспективами подальших досліджень є розгляд адміністративно-політичної сфери державного управління як комплексної складної системи з особливими суб'єктами та об'єктами управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теорія держави і права. Академічний курс : [підручник] / [О.В. Зайчук та ін.] ; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/1701.htm.
2. Крегул Ю.І. Правові основи державного управління економікою України : [навч. посібник] / Ю.І. Крегул. – К. : КНЕУ, 2003. – 431 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/27119/>.
3. Державне управління в Україні : [навч. посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/27/1882.html>.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/book-685.htm>.
5. Ківалов С.В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Вид. четверте, перероб. і доп. – О. : Фенікс, 2008. – 388 с.
6. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 9. – Ст. 106.
7. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544с.
9. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юридична література, 2003. – 896 с.
10. Курс адміністративного права України : [підручник] / за заг. ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1752090748219/pravo/administrativna_reforma_ukrayini.