

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО, ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

БОНДАРЕНКО К. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.95

**ДЕЯКІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ**

Стаття присвячена виокремленню окремих принципів державного управління адміністративно-політичною сферою. Виділено принципи державного управління цією сферою з урахуванням принципів державного управління, з одного боку, й особливостей адміністративно-політичної сфери державного управління, з іншого.

Ключові слова: державне управління, принципи державного управління, адміністративно-політична сфера, принципи державного управління адміністративно-політичною сферою.

Статья посвящена выделению отдельных принципов государственного управления административно-политической сферой. Выделены принципы государственного управления данной сферой с учетом принципов государственного управления, с одной стороны, и особенностей административно-политической сферы, с другой.

Ключевые слова: государственное управление, принципы государственного управления, административно-политическая сфера, принципы государственного управления административно-политической сферой.

The article is devoted to the marking out of the separate principles of the state administration of the administrative-political sphere. There are marked out principles of the state administration of the mentioned sphere taking into consideration principles of the state administration, on the one hand, and special features of the administrative-political sphere, on the other hand.

Key words: state administration, principles of the state administration, administrative-political sphere, principles of the state administration of the administrative-political sphere.

Вступ. Державне управління є одним із найскладніших інститутів і категорій адміністративного права через свій комплексний характер, специфіку суб'єктів та об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. Державне управління, як і будь-яка інша діяльність органів у державі, повинна здійснюватись на підставі певних керівних настанов, базових положень, які відображають загальні тенденції й напрям функціонування держави в цілому. Такі базові положення є принципами державного управління, і, звичайно, їх визна-



чення є вкрай важливим для теорії адміністративного права і правозастосовної практики, оскільки чітке встановлення та усвідомлення принципів державного управління є запорукою належного здійснення своїх повноважень органами державного управління.

Не менш актуальним і важливим питанням як для науковців, так і для практичних працівників і державних службовців є система та специфіка принципів державного управління адміністративно-політичною сферою, оскільки, по-перше, це питання, на жаль, належно не відображено в науковій літературі, по-друге, це зумовлюється особливим значенням галузей адміністративно-політичної сфери державного управління для функціонування Української держави.

Питанням визначення і класифікації принципів державного управління приділяли увагу такі вчені, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, С. Ківалов, А. Мельник, В. Малиновський, О. Оболенський, С. Стеценко й ін.

Постановка завдання. З огляду на майже повну відсутність у теорії адміністративного права розробок щодо особливостей принципів державного управління адміністративно-політичною сферою, доцільним та актуальним вважається здійснення їх аналізу через призму принципів державного управління, з одного боку, й особливостей адміністративно-політичної сфери державного управління, з іншого. Отже, метою статті є виокремлення та характеристика окремих принципів державного управління адміністративно-політичною сферою.

Результати дослідження. Принципи державного управління – це фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки, виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, якого повинні дотримуватися органи державного управління й державні службовці у своїй діяльності [7, с. 46]. Принципи державного управління – це керівні теоретичні ідеї, які покладені в основу формування та функціонування органів виконавчої влади [1, с. 19].

Питанням класифікації принципів державного управління приділяли увагу багато вчених-адміністративістів, які розробили кілька класифікацій, які можна вважати базовими для теорії державного управління.

Так, принципи державного управління найчастіше ділять на дві групи: загальні й спеціальні. Загальні принципи базуються на положеннях Конституції України, законів України (до них належать демократизм; законність; гласність; участь громадян у державному управлінні; відповідальність держави перед людиною за свою діяльність), тоді як спеціальні принципи враховують організаційні аспекти діяльності органів державного управління (галузевий; міжгалузевий (функціональний); територіальний; поєднання централізації й децентралізації; поєднання єдиноначальності й колегіальності) [11, с. 96].

Г. Атаманчук запропонував таку систематизацію принципів державного управління: 1) суспільно-політичні; 2) функціонально-структурні; 3) організаційно-структурні; 4) принципи державно-управлінської діяльності.

Ще один підхід, схожий до попереднього, запропонували Н. Нижник і О. Машков: 1) суспільно-політичні принципи; 2) структурні принципи; 3) принципи державно-управлінської діяльності [7, с. 46].

С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова виокремлюють загальносистемні принципи й структурні. До загальносистемних принципів належать такі: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації й децентралізації. У групі структурних принципів виділяють структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи [2, с. 101].

А. Мельник, О. Оболенський підтримують вищезазначену класифікацію, доповнюючи її ще однією групою – спеціалізованих принципів. Групу спеціалізованих принципів державного управління утворюють принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень [9, с. 38].



Аналіз наявних класифікацій принципів державного управління засвідчує, що всі вчені без винятку виокремлюють першу групу принципів – загальні принципи (загальні, загальнополітичні, соціально-політичні, суспільно-політичні, загальносистемні, загальнофілософські тощо), до яких зараховують принципи, які мають слугувати основними напрямками діяльності всіх суб'єктів та об'єктів державного управління, незалежно від особливостей галузі й сфери управління, специфіки діяльності, структури, підпорядкованості та інших факторів. Це такі принципи, як демократизм, законність, гласність, участь громадян у державному управлінні, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, принцип об'єктивності управління, публічність, правова впорядкованість, розподіл влади тощо.

Варто також відмітити, що деякі вчені до загальних принципів зараховують також принцип поєднання централізації й децентралізації управління, хоча більшість науковців зараховують цей принцип до інших груп – спеціальних принципів (спеціальні, структурні, організаційні тощо), що, на нашу думку, є більш доцільним.

Уважаємо, що всі принципи, які становлять загальні принципи державного управління, звичайно, є керівними правилами та основними положеннями, яких повинні дотримуватися органи державного управління й державні службовці адміністративно-політичної сфери державного управління у своїй діяльності.

Окрім загальних принципів, також виокремлюють принципи, які найчастіше називають структурними (структурні, функціонально-структурні, організаційні, організаційно-структурні, спеціалізовані, часткові) і які відображають основні закономірності, на підставі яких створюють, підпорядковують, функціонують, приймають рішення органи державного управління. До структурних принципів належать такі: галузевий; міжгалузевий (функціональний); територіальний; поєднання централізації й децентралізації; погодженості між собою цілей державного управління; взаємодоповнення цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним цілям державного управління; диференціації й фіксування функцій; концентрації; комбінування; достатньої різноманітності; єдності системи державної влади; різноманітності організаційних зв'язків; поєднання колегіальності і єдиноначальності; відповідності елементів управлінської діяльності органів державного управління їхнім функціям; конкретизації управлінської діяльності й особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної й ефективної управлінської діяльності. Ця група принципів теж зазвичай класифікується на підгрупи.

Вище вже зазначалось про майже повну відсутність теоретичних положень, які стосуються принципів державного управління адміністративно-політичною сферою, справді, вітчизняними науковцями під час характеристики адміністративно-політичної сфери управління вказується про належність усіх принципів державного управління до управління цією сферою. Певні особливі принципи розкриваються в працях учених, що стосуються характеристики державного управління окремими галузями, які входять до адміністративно-політичної сфери, – це галузі внутрішніх справ і державної служби.

Так, зазначається, що основним структурним принципом побудови органів внутрішніх справ є лінійно-функціональний принцип. Цей принцип поєднує переваги лінійного та функціонального принципів – єдиноначальництво й ефективний контроль за діяльністю всіх ланок системи органів внутрішніх справ із високим рівнем функціонального керівництва. Організаційними принципами діяльності органів внутрішніх справ є одноособна відповідальність керівників за результати роботи органів і служб, раціональний розподіл повноважень, рівномірне робоче навантаження служб і окремих працівників, поєднання єдиноначальництва й колегіальності при прийнятті найважливіших рішень [5, с. 26].

Разом з тим суб'єкти управління внутрішніми справами – органи внутрішніх справ з урахуванням покладених на них цілей, завдань і функцій керуються у своїй виконавчій, управлінській (адміністративній) діяльності також такими встановленими законодавством принципами: гуманізмом, соціальною справедливістю, опорою на підтримку й довіру народу, поєднанням гласності та професійної таємниці [5, с. 26].



Аналіз теоретико-правових положень державної служби дає підстави виокремити такі принципи управління державною службою: 1) законності; 2) прозорості; 3) єдиності державної служби; 4) підпорядкованості вищим державним органам і посадовим особам вищого рівня державних органів і держаних службовців нижчого рівня; 5) політичної незалежності державної служби; 6) стабільності державної служби [4, с. 40–42].

Що ж стосується галузей національної безпеки, оборони, закордонних справ та юстиції, які також є частиною адміністративно-політичної сфери державного управління, то в науковій літературі лише підкреслюється, що вони керуються принципами державного управління загалом.

Видається, що спеціальні принципи державного управління адміністративно-політичною сферою зумовлюються особливостями цієї сфери, які висвітлюють, як саме і на яких загальних ідеях здійснюється державне управління сферою. Уважається доцільним розглянути найбільш особливі характерні риси державного управління адміністративно-політичною сферою і на їх підставі виділити принципи управління цією сферою.

Для адміністративно-політичної сфери державного управління характерним є більш яскраво виражене політичне спрямування (наприклад, управління в галузях оборони, національної безпеки, зовнішньополітичної діяльності тощо). Можна стверджувати, що одним із принципів управління цією сферою є (або має бути) принцип політичної нейтральності й політичної незалежності, оскільки на сьогодні, на жаль, зміна політичного керівництва держави або навіть очільника відповідного центрального органу виконавчої влади найчастіше тягне за собою черговий етап реформування, змін у функціонуванні органу, що є неприпустимим. Також варто відзначити, що недотримання принципу політичної незалежності автоматично унеможливує дотримання принципу законності.

Беззаперечно, неможливо не звернути увагу на особливу роль Президента України в процесі формування органів управління адміністративно-політичною сферою та здійснення ними управлінських функцій. Президент має найбільш значущі повноваження в адміністративно-політичній сфері, порівняно з іншими сферами державного управління. З огляду на це варто особливо підкреслювати важливість принципу поділу влади задля недопущення концентрування повноважень в одній особі й забезпечення контролю з боку інших гілок влади. Цей принцип є загальним принципом здійснення публічної влади, але особливого значення набуває саме в адміністративно-політичній сфері. Принцип поділу влади доповнюється системою стримувань і противаг, яка передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування й підтримки відносної рівноваги сил [3, с. 85].

Зважаючи на те, що для адміністративно-політичної сфери державного управління характерною є більш виразна централізація вертикалі відомчих територіальних органів виконавчої влади окремих галузей, особливого значення набуває принцип поєднання централізації й децентралізації, через це варто виокремлювати принцип субсидіарності державного управління адміністративно-політичною сферою. Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює в європейському законодавстві принцип субсидіарності як такий, що визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади в державі [6]. Поняття «субсидіарність» констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, а й змінюються протягом певного відрізка часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати весь час змінюваним та оновлюваним потребам і умовам, ураховуючи місцеві вимоги й побажання [12]. Уважається, що саме завдяки принципу субсидіарності можливе досягнення співвідношення централізації та децентралізації, яке відповідало б реаліям сучасної України.

Однією із специфічних рис аналізованої сфери державного управління є чітка централізація й субординація органів, які здійснюють управлінські функції в цій сфері. Особливо це характерно для галузей оборони, національної безпеки та внутрішніх справ. Через це варто виокремлювати принцип субординації й чіткої ієрархії під час здійснення державного управління. Загалом субординація визначається і як принцип, і як метод державного управління. Принцип ієрархії системи органів виконавчої влади є одним із найважливіших прин-



ципів побудови організаційної структури апарату державного управління. Його значення пояснюється тим, що на більшості ділянок суспільної праці, особливо в діяльності системи органів виконавчої влади, лише субординаційні відносини можуть забезпечити стабільність, ритмічність, ефективність управлінського процесу [8, с. 75].

Також для цієї сфери характерним є використання імперативного методу управління як основного, тоді як інші сфери (економічна та соціально-культурна) використовують імперативний і диспозитивний методи управління як рівнозначні. Саме через більш активне використання саме імперативного методу управління варто говорити про доцільність введення принципу поєднання імперативного та диспозитивного методів державного управління адміністративно-політичною сферою. Цей принцип має важливе значення, з одного боку, через тяжіння адміністративно-політичної сфери до використання саме імперативного методу управління, що особливо яскраво відчувається під час здійснення управління галузями оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, державної служби. З іншого боку, розвиток і реформування адміністративного права передбачає серед іншого більш активне застосування диспозитивного методу управління, особливо у відносинах органів держави з фізичними та юридичними особами. Тому, на нашу думку, виокремлення та дотримання принципу поєднання імперативного й диспозитивного методів державного управління адміністративно-політичною сферою дасть змогу зберегти ефективне управління сферою з урахуванням усіх особливостей і надати нового змісту деякій частині правовідносин, що регулюються в межах цієї сфери.

Однією з особливостей адміністративно-політичної сфери державного управління є встановлення особливих (підвищених) вимог до державних службовців (вимог, установлених при вступі на відповідні посади державної служби, і вимог, установлених при проходженні державної служби). Тому видається, що має бути встановлено принцип професіонального виконання функцій управління. Цей принцип є одним із провідних у державній службі, що означає передусім здатність державного службовця, колективу державних службовців визначати з урахуванням умов і реальних можливостей найбільш ефективні шляхи та способи реалізації поставлених перед ними завдань у межах нормативно визначених повноважень [10, с. 92]. Принцип професіоналізму полягає в тому, що службовець виконує свої обов'язки на професійній основі, тобто виконує основну роботу, за що отримує заробітну плату з державних коштів. Професіональне виконання функцій управління означає, що службовець, який ці функції виконує, покликаний забезпечити якісне виконання посадових обов'язків, стабільність системи державного управління, постійну готовність до підготовки й реалізації рішень складних завдань, можливість підвищення своєї кваліфікації тощо.

Варто також відзначити, що саме для адміністративно-політичної сфери державного управління характерною є стабільність управлінської системи, яка, незважаючи на реформування органів виконавчої влади й динамічний розвиток, залишається стабільною та майже незмінною. Так, 22 липня 1998 р. Президентом України було ухвалено Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким було прийнято й упроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні, пізніше відбулося прийняття Указів Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. та від 06 квітня 2011 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. Зазначені нормативно-правові акти внесли значні зміни в саму побудову й функціонування системи органів виконавчої влади, однак саме система державного управління галузями адміністративно-політичної сфери хоча й зазнала змін, але залишилась стабільною зі збереженням основних органів державного управління та напрямів їхньої діяльності. Цікавим також видається той факт, що із прийняттям змін до Конституції України Президент України втратив повноваження із призначення Прем'єр-міністра України й міністрів, за винятком Міністра оборони та Міністра закордонних справ, які очолюють центральні органи виконавчої влади, що входять до адміністративно-політичної сфери.



Видається, що, урахувавши важливість стабільності управлінської системи для забезпечення ефективного управління, одним із принципів державного управління адміністративно-політичною сферою має стати принцип стабільності управлінської системи, оскільки лише за умови стабільного розвитку можна досягти мети державного управління.

Висновки. Отже, на підставі проведеного аналізу характерних особливостей адміністративно-політичної сфери державного управління доцільним видається виокремлення таких принципів державного управління цією сферою: політичної нейтральності й політичної незалежності, поділу влади, субсидіарності, субординації та чіткої ієрархії під час здійснення державного управління, поєднання імперативного й диспозитивного методів державного управління, професіонального виконання функцій управління, стабільності управлінської системи. Перспективами подальших досліджень є характеристика принципів державного управління адміністративно-політичною сферою як окремої підсистеми в системі принципів державного управління.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: основні поняття : [навч. посіб.] / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.
3. Ведерніков Ю.А. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / Ю.А. Ведерніков, А.В. Папірна. – К., 2008. – 333 с.
4. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу» : [навч.-практ. коментар] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – О. : Фенікс, 2007. – 690 с.
5. Коренев А.П. Адміністративне право Росії : [підручник] : у 3 ч. / А.П. Коренев. – М. : МЮИ МВС Росії. Вид-во «Щит-М», 1999. – Ч. 1. – 1999. – 280 с.
6. Линьов К.О. Принцип субсидіарності у державному управлінні / К.О. Линьов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/LINOV.htm>.
7. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
9. Державне управління : [навч. посіб.] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
10. Оболенський О.Ю. Державна служба : [навч. посіб.] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
12. Субсидиарность и пространственное развитие : материалы комиссии по пространственному развитию Приволжского Федерального округа [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kprpfo.chat.ru/subs.html>.

