

ДЕПОЛІТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО УНОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Мошак О. В.

Свірін М. Г.

У статті представлені результати дослідження напрямів та особливостей законодавчого унормування процесу деполітизації державної служби в Україні. На основі аналізу офіційних документів проаналізовано принципи обмеження політичної активності державних службовців у політичному дискурсі сучасної української держави, проведено реконструкцію змісту цих принципів та засобів їх реалізації. У контексті політичного процесу автори розглянули принципи департизації (позапартійності), політичної нейтральності та політичної неупередженості держслужби, які отримали правове закріплення в українському законодавстві різних років.

Ключові слова: деполітизація, політичний дискурс, принцип департизації, принцип позапартійності, принцип політичної нейтральності, принцип політичної неупередженості.

В статье представлены результаты исследования направлений и особенностей законодательного нормирования процесса деполитизации государственной службы в Украине. На основе анализа официальных документов проанализированы принципы ограничения политической активности государственных служащих в политическом дискурсе современного украинского государства, проведена реконструкция содержания этих принципов и средств их реализации. В контексте политического процесса авторы рассмотрели принципы департизации (внепартийности), политической нейтральности и политической беспристрастности госслужбы, которые получили правовое закрепление в украинском законодательстве разных лет.

Ключевые слова: деполитизация, политический дискурс, принцип департизации, принцип внепартийности, принцип политической нейтральности, принцип политической беспристрастности.

The article presents the results of the study features of the legislative process of depoliticization of civil service in Ukraine. Based on an analysis of official documents analyzed principles limit the political activity of public servants in the political discourse of the modern Ukrainian state, the reconstruction of the contents of these principles and means of their realization. In the context of the political process, the authors reviewed the principles non-partisan, political neutrality and political impartiality of the civil service, who received legal fastening in the Ukrainian legislation in different years.

Keywords: depoliticization, political discourse, partization principle, the principle of non-partisan, the principle of political neutrality, the principle of political impartiality.

80-90-ті роки ХХ століття в ряді країн світу позначилися початком широкомасштабних комплексних реформ державного управління, обумовлених необхідністю підтримання конкурентоздатності національних економік,

підвищення ефективності надання публічних послуг при одночасному зменшенні державних витратів. Складовою частиною цих амбітних проектів з реорганізації управлінської системи були реформи державної служби, одним із центральних питань яких став пошук оптимальної моделі включення державних службовців у політичний процес. В Україні це питання актуалізувалося у зв'язку зі становленням інституту державної служби, переходом до багатопартійної політичної системи й подальшим зростанням ролі політичних партій у політичному житті суспільства. За останні два з половиною десятиріччя в офіційному політичному дискурсі з'явилися та набули законодавчого закріплення декілька варіантів вимог до обмеження політичної активності державних службовців: "принцип департизації", "принцип позапартійності", "принцип політичної нейтральності", принцип політичної неупередженості". Дослідження змісту офіційних документів, у яких описуються ці принципи та механізми їхньої реалізації, дозволяє з'ясувати специфіку й потенціал кожного з них, прослідкувати тенденції й напрями розвитку державної служби в нашій країні.

Загалом слід зазначити, що проблеми деполітизації державної служби не залишалися поза увагою вчених і практиків у сфері державного управління. Дослідженню взаємодії політичної й адміністративної сфери були присвячені ще роботи засновників науки державного управління В. Вільсона ("Наука державного управління") та М. Вебера ("Політика як покликання і професія"), у західноєвропейській та американській науці сформувалися окремі школи та напрями, у межах яких здійснювалися дослідження цього питання. В Україні визначення принципів участі держслужбовців у політичному житті, розмежування політичних та адміністративних посад, обмеження політичних прав держслужбовців і питання зарубіжного досвіду в цій сфері були висвітлені в роботах багатьох вітчизняних дослідників. Помітний внесок у дослідження означеної проблематики зроблено в публікаціях таких авторів, як І. Данільєва, С. Дубенко, С. Ківалов, І. Коліушко, О. Литвин і Д. Минюк, В. Мельниченко, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, А. Панасевич, В. Побережна, А. Рачинський, О. Рацюк, І. Розпутенко, М. Рудакевич, С. Серьогін, Г. Ткач, О. Якубовський, Н. Янюк тощо. Проте, не зважаючи на наявність значної кількості наукових робіт, присвячених проблемі деполітизації державної служби та обмеженню політичної активності державних службовців, це питання не отримало достатньо чіткої та однозначної теоретичної інтерпретації. Зокрема, поза межами наукових розвідок залишались питання співставлення змісту принципів обмеження політичної діяльності держслужбовців, які застосовувались в офіційному політичному дискурсі, та напрямів реалізації цих принципів як засобів деполітизації державної служби в Україні. Практична значущість означеної проблеми актуалізується й тим, що жоден з принципів обмеження політичної активності бюрократичного апарата в нашій країні ніколи не працював.

Метою статті є дослідження напрямів та особливостей

законодавчого унормування процесу деполітизації державної служби в Україні.

Як показує аналіз, досвід становлення державної служби в розвинених зарубіжних країнах засвідчує існування двох основних моделей її організації “клієнтелістської”, за якої формування корпусу державних службовців є прерогативою керівної політичної сили, що монополює володіє правом його використання для реалізації управлінських і політичних цілей, та “раціональної”, побудованої на принципі розмежування політичної та адміністративної еліт й незалежності державної служби від політики. На практиці більшість країн, які проводили реформи державного сектору, намагалися знайти баланс у протиставленні тенденцій політизації та деполітизації, забезпечити певну автономію державної служби у відносинах з політиками. Така автономія засновувалася на підзвітній та обмеженій владі бюрократії, прийнятті заходів по її захисту від політичної ангажованості та прагненню до того, щоб державні службовці вищого рівня не тільки реалізували державну політику, але й сприяли широкому суспільному інтересу та запобіганню будь-якому зловживанню повноваженнями з боку політиків.

У сучасних розвинених країнах з усталеними демократичними інститутами гострота питання щодо певної автономії державних службовців по відношенню до виборної політичної еліти поступово знімалася як реформістськими зусиллями самих державних інституцій, так і посиленням контролю інститутів громадянського суспільства за діяльністю урядів. Однак у посттоталітарних країнах і країнах, що розвиваються, надмірна політизація державної служби залишилася досить розповсюдженим явищем, що супроводжувалося серйозними наслідками для цілісності та продуктивності державного сектора. Не стала, на жаль, виключенням і Україна, в якій неефективні демократичні інститути та відсутність дієвого контролю виборців над діяльністю виборних представників стали благодатним ґрунтом для політизації державної служби.

Відомий російський дослідник Є.В. Охотський, визнаючи політизацію як природний або штучний організований процес залучення державної служби та державних службовців у сферу політики та ідеологічних відносин, виділив декілька її ознак. До них, на думку вченого, належать: а) порушення допустимих законом масштабів присутності політико-ідеологічного компонента в адміністративно-службових та управлінських відносинах; б) використання світоглядних критеріїв при відборі на службу й оцінці якості виконання посадових обов’язків; в) створення (або заборона) партійно-політичних структур в органах державної влади; г) відбір на службу, ротация і зміна персоналу з політичних мотивів [1, 58-59]. Усі ці явища, які значною мірою проявилися в Україні, спричинили зниження рівня професіоналізації державної служби, її використання в приватних і партійно-політичних інтересах.

Ситуація, що поступово складалася, різко контрастувала з декларованим владою вже з перших днів проголошення незалежності України прагненням забезпечити обмеження впливу партій на апарат держави. Так, у прийнятій 24 серпня 1991 року Постанові “Про департизацію державних органів, установ та організацій” Верховної Ради вимагалося “припинення діяльності організацій політичних партій в усіх органах державної влади” [2]. У той час в Україні ще не існувало

інституту державної служби й рішення Верховної Ради було спрямовано насамперед на обмеження впливу колишньої КПРС на державні інститути республіки. Слід зазначити, що вимога забезпечити обмеження політичної активності певних груп держслужбовців (передусім милітаризованого та спеціалізованих видів державної служби) набула правового закріплення спочатку у формі принципу департизації або принципу позапартійності. Так, принцип департизації було закріплено при визначенні основ побудови Збройних Сил України (1993) [3]. Термін “принцип позапартійності” вживається при визначенні принципів функціонування Служби безпеки України (1992) [4]. Пізніше принцип позапартійності згадувався в базових законах про розвідувальні органи [5], про Державну прикордонну службу України [6], про Державну кримінально-виконавчу службу України [7] та інших. Як правило, для забезпечення реалізації цих принципів у законодавстві було передбачено обмеження права службових осіб цих державних органів на членство в політичних партіях.

У 1994 році з прийняттям і набуттям чинності Закону України “Про державну службу” в нашій країні було започатковано інститут державної служби. У цьому документі набули закріплення основні її принципи, серед яких: принципи служіння народу України; демократизму й законності; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму (ст. 3) [8]. Таким чином, законодавець означив загальні вимоги до участі державних службовців у політичному житті суспільства, проте не унормував вимоги до відносин з ключовими суб’єктами політичного процесу. Лише після прийняття в 1996 р. Конституції України, в якій установлювалося, що “не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування” [9], принцип департизації безпосередньо поширювався на всі на органи публічної влади.

Чергова спроба зменшити політичний вплив на професійну діяльність державних службовців пов’язана із затвердженням “Концепції Адміністративної реформи в Україні” [10]. У Концепції була висловлена пропозиція закріпити в новій редакції закону про держслужбу принцип політичної нейтральності, провести розмежування політичних і адміністративних посад в органах виконавчої влади й запровадити нову класифікацію державних посад: політичні, адміністративні та патронатні посади [10, 29]. До політичних посад (“політичних діячів”) планували віднести посади членів уряду України, а також посади перших заступників міністрів і голів обласних державних адміністрацій, їх перших заступників [10, 22, 26]. При цьому слід сказати, що в тексті Концепції не розкривались причини такої новації, зміст нового принципу, система засобів його реалізації. У подальшому тези про необхідність забезпечення політичної нейтральності державних службовців і розмежування політичних і адміністративних посад стали вживати в текстах політичних, програмних і концептуальних офіційних документів [11].

Спроба розширити перелік засобів забезпечення принципу політичної нейтральності була зроблена в “Концепції розвитку законодавства про державну службу” (2005). У цьому документі відмічалось, що негативні фактори й тенденції в системі державної служби спричинені, зокрема, “недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтраль-

ності державних службовців”. У зв’язку з цим, основою для подальшого розвитку державної служби визначались знов-таки традиційні (з часів затвердження “Концепції Адміністративної реформи в Україні”) засоби: законодавче закріплення принципу “політичної нейтральності державних службовців”; “розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень і відповідальності осіб, що їх займають”; “надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов’язків”. Крім того, окремо зазначалася необхідність “вдосконалення правових механізмів забезпечення політичної нейтральності державних службовців” [12]. Отже, сам факт включення цього питання до Концепції стало свідченням незадоволеності глави держави результатами попередніх реформаторських зусиль. Проте в тексті самої Концепції не вказувалось, які зміни пропонується зробити.

Як показує вивчення офіційних документів наступного керівництва держави, зацікавленість цією темою не змінилася. Наприклад, реформування системи державної служби на засадах “політичної нейтральності” було названо серед пріоритетів Програми діяльності нового уряду під головуванням Ю.В. Тимошенко (2005) [13]. Про солідарність із таким баченням Президента В.А. Ющенко свідчить його перше Послання до парламенту у 2006 році, де зазначалося, що “забезпечення політичної нейтральності та суспільної престижності професійної державної служби” розглядається Президентом як один з п’ятих пріоритетів реальної, комплексної політичної реформи [14]. Таким чином, політична нейтральність набувала вже риси певної цінності.

За таких умов актуалізувався пошук інноваційних засобів, здатних надійно забезпечити політичну нейтральність держслужбовців. Один із таких засобів був запропонований суспільству в тексті “Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні” (2006): передбачити норму про припинення службовцями на час перебування на державній службі членства в політичних партіях [15]. Ця ідея також була продубльована через рік в Указі Президента В.А. Ющенка “Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців” (2007) [16]. Проте слід визнати, що за каденцію Президента В.А. Ющенка декілька спроб прийняти та ввести в дію нову редакцію Закону “Про державну службу” із закріпленням у ньому принципу політичної нейтральності не мали успіху.

На початку 2010 року естафету підхопив наступний глава держави В. Янукович. Уже в липні 2010 року парламент схвалив президентський законопроект “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, в якому серед пріоритетів державної політики було назване завдання провести модернізацію системи державної служби “на принципах професійності та політичної нейтральності” (ст. 3) [17]. Закріплення в цьому законі принципу нейтральності державної служби мало ще раз довести визнання важливості й актуальності завдання.

У 2011 році до парламенту було винесено законопроект “Про державну службу”, який передбачав правове закріплення принципу “політичної нейтральності і лояльності” (ст. 3) [18]. Після доопрацювання законопроекту в жовтні 2011 року парламент ухвалив нову редакцію Закону “Про державну службу” [19]. У ньому замість принципу “політичної нейтральності і лояльності”

з’явився принцип “політичної неупередженості” (стаття 3) і з попереднього варіанту законопроекту було вилучено три норми: про обмеження права на участь у політичних партіях; обмеження права на свободу слова в ході проведення передвиборної агітації; обов’язковість відпустки службовця кандидата на виборах у період виборчого процесу.

Глава держави без будь-яких зауважень підписав нову редакція закону. Отже, чергова рішуча спроба здійснити правове закріплення принципу “політичної нейтральності державних службовців” завершилася поразкою. Зміст принципу політичної неупередженості та основні засоби його реалізації були закріплені, зокрема, у ст. 8 Закону “Про правила етичної поведінки” (2012): “Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації в будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків” [20]. Низька ефективність такого варіанту правового обмеження політичної активності держслужбовців фактично визнана низкою офіційних політичних документів двох президентів [12; 15].

Новий сплеск законопроектної активності у сфері реформування державної служби відбувся вже після драматичних подій Майдану. У Коаліційній угоді 2014 р. та в програмі діяльності Уряду реформа державної служби була визначена як пріоритетна й опинилася в центрі уваги різних політичних сил і громадськості.

При підготовці відповідного законопроекту в складі робочої групи при Національному агентстві України з питань державної служби працювали науковці, громадські діячі та зарубіжні експерти. Результатом їхньої діяльності став проект Закону України “Про державну службу”, внесений до Верховної Ради Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 2490 від 30 березня 2015 р.).

У цьому документі серед принципів державної служби був знову названий принцип політичної неупередженості, під яким автори розуміють “недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків” [21]. Для забезпечення дії цього принципу, зокрема, пропонувалося заборонити державним службовцям (ст. 10):

бути членом політичної партії;

демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до певних партій;

проводити чи брати участь у передвиборній агітації за інших кандидатів, інші партії, що є суб’єктами виборчого процесу;

суміщати роботу на посаді державної служби з обов’язками народного депутата України або депутата місцевої ради; використовуючи своє службове становище; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі в передвиборній агітації, акціях і заходах, що організовані політичними партіями тощо.

За порушення встановлених вимог щодо політичної неупередженості законопроектом передбачалося звільнення як санкція дисциплінарної відповідальності

державного службовця [21].

Ці пропозиції спричинили активну дискусію в політичних і громадських колах. Чи не найбільше заперечень викликала заборона державним службовцям бути членами політичних партій. Критиками закону ця норма була названа неконституційною, оскільки, на їхню думку, вона суперечить ст. 36 Конституції України, згідно з якою громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії й ніхто не може бути "... обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій" [9]. Це зауваження містилося й у Висновку до проекту, підготовленому Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради. Фахівці управління зазначили, що, на їхню думку, заборона на членство в політичних партіях та участь у передвиборній агітації не має прямого зв'язку з конституційно визначеним обмеженням цього права інтересами національної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я населення або захистом прав і свобод інших людей. Однак, тим не менше, у Висновку акцент було зроблено не стільки на неконституційності такої заборони, скільки на надмірності її встановлення для всіх категорій державних службовців. Критиці піддалася також заборона суміщати роботу на посаді державної служби з обов'язками депутата місцевої ради (п. 3 ч. 3 ст. 10 проекту) і положення п. 5 ч. 3 ст. 10 проекту, згідно з яким державний службовець не має права брати участь у страйках на захист своїх економічних і соціальних інтересів [22].

Прийняття цього законопроекту за основу 23 квітня 2015 р. супроводжувалося в парламенті бурхливими суперечками, його доопрацювання розтягнулося на місяці, а друге читання переносилося декілька разів. У новому варіанті були враховані зауваження експертів, зокрема, було вилучено заборону проводити чи брати участь у передвиборній агітації як таку, що не повною мірою узгоджується з приписами виборчих законів. Разом з тим, автори законопроекту зберегли норми, що забороняють державним службовцям бути членами політичних партій і суміщати державну службу з виконанням повноважень депутата місцевої ради, обмеживши ці заборони посадами державної служби категорії "А", тобто вищим корпусом державної служби [23].

І хоча на час підготовки статті подальша доля цього документу все ще залишається невизначеною, однак оприлюднений після доопрацювання текст дає нам підстави вважати, що ця чергова спроба деполітизувати державну службу має всі шанси стати вдалою. За умови політичної волі суб'єктів політико-управлінського процесу, звичайно.

Література

1. Охотский Е.В. Политическая нейтральность и профессиональная ответственность государственного служащего / Е.В. Охотский // Публичное и частное право. 2013. № 3. С. 57-66.
2. Про департизацію державних органів, установ та організацій: Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 № 1429-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 38. - С. 504.
3. Про Воєнну доктрину України: Постанова Верховної Ради України від 19.10.1993 № 3529-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 43. - Стаття 409.
4. Про Службу безпеки України: Закон України від

25.03.1992 № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 27. - Стаття 382. - С. 6.

5. Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 № 2331-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 19. - Стаття 94. - С. 3

6. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 27. - Стаття 208. - С. 3.

7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV // Голос України, 26.07.2005. № 135.

8. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - С. 490.

9. Конституція України. [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

10. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К.: Центр політико-правових реформ, 1998. - 62 с.:

11. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2004 рр.: Послання Президента України Верховній Раді України від 23.02.2000 // Урядовий кур'єр. - 2000. - 28 січ.; Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 № 599/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 16.; Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. - 2002. - 4 черв.; Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 10. -- С. 578.; Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 23. - С. 1554.

12. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу: Указ Президента України від 05.01.2005 № 1/2005 // Офіційний вісник України. - 2005. - № 2. - С. 76.

13. Програма діяльності Кабінету Міністрів "Назустріч людям" // Офіційний вісник України. - 2005. - № 6. - С. 348.

14. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" // Урядовий кур'єр. - 2006. - 10 лютого.

15. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лютого 2006 року № 140/2006 // Урядовий кур'єр. - 2006. - 3 березня.

16. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців: Указ Президента України від 20.09.2007 № 900/2007 // Урядовий кур'єр. - 2007. - 26 верес.

17. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // Голос України. - 2010. - 20 липня. № 132.

18. Проект Закону про державну службу № 8306 від 25.03.2011. [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_1?pf3511=39999.

19. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI // Голос України. - 2012. - 19 січня. № 10.

20. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Голос України. - 2012. - 12 червня. № 106.

21. Про державну службу: проект Закону України № 2490 від 30 березня 2015 року. [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

22. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради на проект Закону України "Про державну службу" (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.). [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54571.

23. Про державну службу: текст законопроекту № 2490 до другого читання від 3 листопада 2015 року. [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=54571.

Мошак О. В.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
ОДУВС
Свірін М.Г.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри регіональної політики та
публічного адміністрування Одеського регіонального
інституту державного управління
Національної академії державного управління при
Президентіві України
Надійшла до редакції: 19.08.2015

УДК 351:347/96

ЩОДО ВЗАЄМОДІЇ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Ярмакі В. Х.

Стаття присвячена розгляду такої категорії, як "взаємодія". Досліджуються її особливості та дефінітивна характеристика. Значна увага в статті приділяється розгляду державного управління як у широкому, так і у вузькому сенсі.

Ключові слова: взаємодія, функція, управління, державне управління, правоохоронна сфера.

Статья посвящена рассмотрению такой категории, как "взаимодействие". Исследуются ее особенности и дефинитивная характеристика. Значительное внимание уделяется рассмотрению государственного управления, как в широком, так и в узком значении.

Ключевые слова: взаимодействие, функция, управление, государственное управление, правоохранительная сфера.

The article devoted to review of such category as "cooperation". Various aspects, including definitional characteristics, are reviewed as well. Significant attention within the article is also drawn towards government administration in its broad and narrow sense.

Keywords: cooperation, function, administration, government administration, law enforcement sphere.

У світі все існує й розвивається у взаємозв'язку. Будь-яка спільна діяльність людей - виробництво чи дозвілля, політика чи освіта, охорона правопорядку в державі чи захист прав і свобод окремого громадянина - викликає необхідність погодження, координації, упорядкування та цілеспрямованого індивідуальних і групових зусиль і волі, тобто відповідного управління.

У ході історичного розвитку суспільства та виробництва, при ускладненні економічних, політичних і соціальних умов життя людей, актуальність чіткого, наукового управління суспільством зростає. Без системи управління людське суспільство неможливе, як неможливе воно без матеріального виробництва. Коли порушується управління в суспільстві, виникають кризові явища, які проявляються в занепаді виробництва, падінні духовності й моральності, зростанні злочинності.

У широкому значенні державне управління - це сукупність усіх видів діяльності держави (тобто всіх форм

реалізації влади держави загалом).

Таке тлумачення є прийнятним лише на рівні аналізу загальносоціальної системи управління загалом, що пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем. У цьому випадку категорія державного управління дає змогу відмежувати державні інститути управлінського впливу з боку держави від впливу з боку всіх інших, тобто недержавних інститутів.

При більш конкретному аналізі держава як загальний суб'єкт управління має бути представлена диференційовано, тобто як сукупність державних органів, між якими певним чином поділені різні види діяльності. Отже, категорія державного управління у вузькому значенні має значення відносно самостійного різновиду діяльності держави, що його здійснює певне коло державних органів.

В інтересах нашого дослідження немає жодної потреби в широкому розумінні терміна "державне управління". Вузьке розуміння державного управління дає змогу тлумачити його як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок влади. До того ж питома вага цього виду діяльності для різних державних органів не однакова.

Термін "функція" за своїм змістом означає обов'язок, коло діяльності, призначення, виконання, здійснення й таке інше [1, 543; 2, 1453]. Під функціями розуміють і цілі, які ставить держава перед виконавчою владою, а також правові засоби (обов'язки та повноваження), які застосовуються для досягнення цілей. Кожна функція як певний вид діяльності, наприклад, виконавчої влади, характеризується певною самостійністю, має свою сферу дії та реалізується відповідними методами. Функції відображають зміст діяльності виконавчої гілки влади та характеризують її специфіку [3, 302-312; 4, 11; 5 8-10]. Основною функцією виконавчої влади є функція охорони громадського порядку й забезпечення національної та громадської безпеки, яку здійснюють підрозділи міліції громадської безпеки та яка залишається такою ж важливою й необхідною в сучасний період. І як свідчить