

УДК 342.95

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

Лазарева М.І., старший викладач
кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Стаття присвячена розкриттю особливостей адміністративно-політичної сфери як об'єкта державного управління й визначенню специфіки здійснення державного управління в адміністративно-політичній сфері.

Ключові слова: управління, державне управління, адміністративно-політична сфера, управління в адміністративно-політичній сфері.

Стаття посвящена раскрытию особенностей административно-политической сферы как объекта государственного управления и определению специфики осуществления государственного управления в административно-политической сфере.

Ключевые слова: управление, государственное управление, административно-политическая сфера, управление в административно-политической сфере.

Lazareva M.I. FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ADMINISTRATIVE AND POLITICAL SPHERE

Article is devoted to peculiarities of administrative and political sphere as an object public administration and the definition of the specificity of the public administration in the administrative and political sphere.

Key words: management, public administration, administrative and political sphere, management of the administrative and political sphere.

Постановка проблеми. Існує кілька чинників, які обґрунтовують актуальність теми статті.

По-перше, відбувається переосмислення місця адміністративного права в системі права України. За останні двадцять років відбувалася поступова трансформація адміністративного права з управлінської галузі права в поліструктурну галузь права, де забезпечення й захист прав і свобод людини та громадянина має першочергове значення. Такий підхід суттєво позначився як на способах адміністративно-правового регулювання, так і методах реалізації повноважень органами виконавчої влади. Сьогодні держава в особі своїх органів не тільки встановлює приписи й заборони, а широко використовує дозвіл

як спосіб правового регулювання. Органи ж державної виконавчої влади не зловживають примусом як основним методом реалізації своїх повноважень, а намагаються гармонічно поєднувати переконання, заохочення та примус у своїй діяльності. Зазначені зміни більшою мірою відбулися в управлінні економічною й соціально-культурною сферами суспільних відносин. Але варто визнати, що такі зміни (хоча й меншою мірою) торкнулися й управління в адміністративно-політичній сфері. Особливо це помітно по діяльності Міністерства закордонних справ України та Міністерства юстиції України.

По-друге, завжди виникають суперечливі думки щодо доречності виділення адміністративно-політичної сфери в Особливій частині



адміністративного права та її найменуванні. Нині бажання деяких науковців викреслити з доктрини адміністративного права та відповідної навчальної дисципліни все, що нагадує про радянське адміністративне право, пересилує об'єктивне й вдумливе сприйняття реальної дійсності. Традиційний поділ управління в Особливій частині адміністративного права на три групи – управління в адміністративно-політичній, соціально-культурній, економічній сферах – є лише теоретичною конструкцією, яка допомагає згрупувати знання про організуючий вплив органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на різноманітні суспільні відносини. Такий підхід надає можливість комплексно оцінити особливості, переваги й недоліки сучасного управління у сферах оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, закордонних справ, юстиції тощо.

Ступінь розробленості проблеми.

Проблемам управління в адміністративно-політичній сфері приділяли увагу досить багато вчених, а саме: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, Л. Коваль, А. Комзюк, Н. Нижник, В. Опришко, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Якуба й ін.

Серед сучасних досліджень виділяються наукові статті К. Бондаренка [1, с. 63–67], Р. Будецького [2, с. 29–36], Т. Стукаліна [3, с. 112–119]. Але запропоновані дослідження обмежуються лише якоюсь однією групою суспільних відносин, що належать до адміністративно-політичної сфери (наприклад, закордонними справами, обороною чи юстицією) і не мають комплексного характеру.

Метою статті є розкриття особливостей адміністративно-політичної сфери як об'єкта державного управління та визначення специфіки здійснення державного управління в адміністративно-політичній сфері.

Виклад основного матеріалу. Запропоноване в статті поняття «управління в адміністративно-політичній сфері» не варто порівнювати і співвідносити із сучасними підходами до понять «управління» й «державне управління» в адміністративному праві. Уникаючи дискусії з цього приводу, зазначимо, що поняття «управління в адміністративно-політичній сфері» водночас характеризує дві складові державно-правового впливу на суспільні відносини: 1) адміністративно-правове регулювання відповідної сфери суспільних відносин; 2) реалізацію органами державної виконавчої влади своїх повноважень [4, с. 411]. Такий підхід є розповсюдженим у сучасних підручниках із адміністративного права.

Адміністративно-політична сфера є однією з галузей адміністративно-правового регулювання й державного управління. Традиційно виділяють три сфери державного управління – адміністративно-політичну, соціально-культурну та економічну. Адміністративно-політична сфера є комплексним утворенням, яке охоплює оборону, національну безпеку, внутрішні справи, юстицію, закордонні справи. Основні цілі державного управління в цій сфері зводяться до забезпечення територіальної цілісності й недоторканності держави, підтримання публічної безпеки та

порядку, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин, створення умов для реалізації й захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. У зв'язку з тим що ця сфера пов'язана переважно із забезпеченням національної безпеки і правопорядку в державі, деякі науковці вважають, що її доцільно перейменувати у «сферу безпеки та правопорядку» (О. Крамник, А. Шевцова) [5, с. 504]. При цьому наводяться такі аргументи:

1) назва «адміністративно-політична сфера» не відображає сутності цієї сфери, адже терміни «адміністративний» і «політичний» повністю стосуються інших сфер державного управління;

2) використання в назві сфери державного управління терміна «адміністративний» підкреслює, що мова йде про управління, адміністрування і його зв'язок із такою галуззю права, як адміністративне право. Подібний зв'язок існує й у сфері економіки, і в соціально-культурній сфері, бо в них теж йде мова про управління та адміністрування в контексті адміністративного права. Тому використання терміна «адміністративний» щодо однієї сфери державного управління заперечує його зв'язок з іншими сферами, що неправильно;

3) державне управління в будь-якій сфері має політичний відтінок, бо за допомогою норм адміністративного права, а разом із тим і державного управління відбувається конкретизація, деталізація й утілення в життя політичних рішень. Якщо припустити, що ця сфера державного управління є більш політизованою, ніж інші, то навряд чи буде правильно для її назви використовувати термін «політичний».

Заперечуючи вищезазначеному, вважаємо, що назва «адміністративно-політична сфера» повною мірою відображає сутність цієї сфери державного управління. Стосовно цього хочемо навести такі аргументи:

1) назва «сфера безпеки та правопорядку» не висвітлює особливостей адміністративно-правового регулювання й державного управління в галузі іноземних справ і юстиції, які лише опосередковано стосуються питань безпеки та правопорядку. Державне управління іноземними справами переважно спрямоване на забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин України, а державне управління юстицією – на створення умов для реалізації й захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні;

2) «адміністративно-політична сфера» тісно пов'язана з політико-територіальним устроєм нашої держави й системою розподілу повноважень між різними ланками управління в системі державних органів виконавчої влади. Україна за формою правління є унітарною державою, тобто територія країни розбита на адміністративно-територіальні (області, райони, міста, райони в містах, селища та села) і політико-адміністративні одиниці (Автономна Республіка Крим). При цьому статус як адміністративно-територіальних одиниць, так і політико-адміністративних одиниць унітар-

них держав регулюється переважно актами поточного законодавства центральної влади [6, с. 143–146]. Ст. 132 Конституції України закріплює, що територіальний устрій нашої держави ґрунтується на засадах поєднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади. Централізація зумовлена необхідністю однаковості в здійсненні державної влади та управління. Децентралізація полягає в конституційному перерозподілі центром владних повноважень і управлінських функцій на користь регіональної чи місцевої влади. Такий перерозподіл повноважень можливий сьогодні в соціально-культурній і економічній сферах державного управління. Що ж стосується адміністративно-політичної сфери, то вона залишається сферою з високим рівнем централізації державної влади. Тільки центральні органи державної влади можуть гарантувати й забезпечити в загальнодержавних масштабах національну безпеку, підтримання публічної безпеки та порядку, добросусідські відносини з іншими країнами, охорону прав і свобод людини та громадянина. Якщо термін «політика» розглядати як специфічну діяльність великих соціальних груп, пов'язану з установленням і функціонуванням політичної влади з метою реалізації їхніх інтересів і потреб, а термін «адміністративний» пов'язувати з управлінням, яке характеризується підвищеним рівнем централізації влади, переважанням у діяльності примусових методів, а в правовому регулюванні приписів і заборон, то стає зрозумілим, чому ця сфера державного управління має назву «адміністративно-політична сфера».

Державне управління в адміністративно-політичній сфері має низку особливостей.

По-перше, воно знаходиться у виключному віданні України як унітарної держави (ст. 2 Конституції України). Це означає, що питання зовнішньої політики та міжнародних відносин, безпеки й оборони, визначення статусу й захисту державного кордону вирішуються виключно вищими органами державної влади (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами державної виконавчої влади). Хоча деякі питання державного управління в цій сфері залишаються предметом спільного відання України й такого автономного утворення в Україні, як Автономна Республіка Крим. Згідно з положеннями ст. 138 Конституції України, до відання Автономної Республіки Крим належить сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки, а також ініціювання введення надзвичайного стану в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях. Винятком із указаної особливості державного управління в адміністративно-політичній сфері є питання забезпечення охорони прав і законних інтересів громадян, державних і громадських організацій. Це питання вирішується як на загальнодержавному рівні, де ключову роль серед органів державної влади відіграє Міністерство юстиції України, так і на регіональному та місцевому рівнях.

По-друге, важливими повноваженнями в адміністративно-політичній сфері, відповідно

до Конституції України, наділений Президент України. Згідно зі ст. 106 Конституції України, Президент України забезпечує державну незалежність і національну безпеку; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки й оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та в разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України й інших утворених відповідно до законів України військових формувань; приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. Тим самим компетенція Уряду України як органу, який очолює систему органів державної виконавчої влади, в адміністративно-політичній сфері помітно звужена. Ця обставина є важливою особливістю сфери державного управління, що нами розглядається.

По-третє, безпосереднє управління в адміністративно-політичній сфері здійснюється органами державної виконавчої влади. Очолює цю систему Кабінет Міністрів України, який забезпечує державний суверенітет, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, а також спрямовує та координує роботу міністерств і інших органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління в адміністративно-політичній сфері (ст. 116 Конституції України). Свої повноваження в адміністративно-політичній сфері також реалізують такі органи:

а) Міністерство внутрішніх справ України. До системи Міністерства внутрішніх справ України входить Національна гвардія України як військове формування з правоохоронними функціями. Через Міністра внутрішніх справ Кабінет Міністрів України спрямовує й координує діяльність Адміністрації Державної прикордонної служби України та Державної міграційної служби України;

б) Міністерство оборони України. Через Міністра оборони Кабінет Міністрів України спрямовує й координує діяльність Державної служби України з надзвичайних ситуацій;



в) Міністерство юстиції України. Через Міністра юстиції Кабінет Міністрів України спрямовує й координує діяльність Державної архівної служби України, Державної виконавчої служби України, Державної пенітенціарної служби України, Державної реєстраційної служби України та Державної служби України з питань захисту персональних даних;

г) Міністерство закордонних справ;

г) Національне агентство України з питань державної служби як центральний орган державної виконавчої влади зі спеціальним статусом забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою;

д) Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України як центральний орган державної виконавчої влади зі спеціальним статусом забезпечує формування й реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України.

Певними повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки й підтримання публічної безпеки та порядку наділені й інші органи, які не входять до системи органів державної виконавчої влади (Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Прокуратура України). Зарахування цих органів до суб'єктів управління в адміністративно-політичній сфері є спірним питанням у науці адміністративного права, але їх завжди згадують і характеризують у контексті особливостей адміністративно-правового регулювання національної безпеки та правопорядку.

Висновки. Управління в адміністративно-політичній сфері – це організуючий вплив держави на ті галузі суспільного життя, які по-

требують централізації повноважень органів державної виконавчої влади, пов'язані з обороною країни, національною безпекою, внутрішніми справами, юстицією й реалізацією державної політики у сфері зовнішніх відносин. Такий організуючий вплив здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів і вжиття відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання.

Ефективне державне управління в адміністративно-політичній сфері має вирішальне значення для забезпечення прав і свобод особистості, подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства, нормального функціонування державних інститутів, а в результаті забезпечує стабільний розвиток суспільних відносин в інших сферах державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондаренко К.В. Особливості державного управління закордонними справами / К.В. Бондаренко // Право і суспільство. – № 5. – 2014. – С. 63–67.
2. Будецький Р.В. Міністерство юстиції України: до проблеми визначення адміністративно-правового статусу / Р.В. Будецький // Юрист України. – 2014. – № 3 (28). – С. 29–36.
3. Стукалін Т. Суть та особливості державного управління у сфері оборони / Т. Стукалін // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 36. – С. 112–119.
4. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] : в 2 т. / [Е.В. Волкова, А.И. Гаврилов, В.И. Галлактионов, А.А. Гришковец и др.] ; под ред. В.А. Козбаненко. – 2-е изд., с изм. и доп. – М. : Статут, 2002. – Т. 2. – 2002. – 592 с.
5. Административно-правовые основы государственного управления : [учебное пособие] / [С.А. Балашенко, Т.С. Бойко, Г.А. Василевич, А.А. Головки и др.] ; под общ. ред. А.Н. Крамника. – Минск : Тесей, 2004. – 704 с.
6. Политико-административное управление : [учебник] / [В.С. Комаровский, Л.В. Сморгун, Е.Г. Морозова, А.В. Курочкин] ; под общ. ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгун. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 496 с.