

**ОБНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНА СФЕРА»
У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ**

Статтю присвячено аналізу відповідності усталеного поняття «адміністративно-політична сфера» новітній доктрині адміністративного права України. Досліджуються особливості цієї сфери, а також вплив нової категорії «публічне адміністрування» на сфери фактичної реалізації публічного адміністрування. Зроблено висновок про недоцільність подальшого застосування терміна «адміністративно-політична» для визначення однієї зі сфер публічного адміністрування та запропоновано термін «національно-безпекова сфера» як такий, що відповідає об'єктам адміністрування цієї сфери та завданням, які мають виконувати всі галузі цієї сфери.

Ключові слова: сфера, галузь, публічне адміністрування, адміністративно-політична сфера, національно-безпекова сфера.

Статья посвящена анализу соответствия устоявшегося понятия «административно-политическая сфера» новейшей доктрине административного права Украины. Исследуются особенности этой сферы, а также влияние новой категории «публичное администрирование» на области фактической реализации публичного администрирования. Сделан вывод о нецелесообразности дальнейшего использования термина «административно-политическая» для определения одной из сфер публичного администрирования и предложен термин «сфера национальной безопасности» как более соответствующий объектам администрирования этой области и задачам, которые отрасли данной сферы призваны выполнять.

Ключевые слова: сфера, отрасль, публичное администрирование, административно-политическая сфера, сфера национальной безопасности.

The article is devoted to the analysis of the compliance of the well-established concept of “administrative-political sphere” with the newest doctrine of administrative law of Ukraine. The peculiarities of this sphere, as well as the impact of the new category “public administration” on the fields of actual implementation of public administration are explored. It was concluded that the term “administrative-political” is no longer applicable for the purpose of determining one of the areas of public administration, and the term “national security sphere” has been proposed as appropriate to the objects of administration of this sphere and the tasks that are intended to be carried out by all fields of this sphere.

Key words: sphere, field, public administration, administrative-political sphere, sphere of national defense.

Вступ. Останніми роками відбулось еволюційне перетворення державного управління на публічне адміністрування, що є якісно новою категорією. Отже, потребує оновлення категоріальний апарат, а саме сфери, які зазнають керівного впливу, суб'єкти публічного адміністрування та їхній правовий статус тощо.

Серед вітчизняних науковців, які фундаментально досліджували державне управління, варто назвати В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Ківалова, Л. Білу-Тіунову, В. Опришка, Г. Ситника, Ю. Оболенського, В. Колпакова, Н. Ніжник, В. Малиновського й інших. Категорію «публічне адміністрування» розглядали такі вчені, як: Р. Мельник, Т. Семенчук, В. Мартиненко, О. Таньчук, Н. Обушна, І. Яковлев, О. Золотоноша й інші. Наявні дослідження, безумовно, дуже важли-

ві. Водночас у сучасних дослідженнях дотепер вживається термін «адміністративно-політична сфера», що не відповідає новітній доктрині адміністративного права, також є роботи, які зосереджуються на публічному адмініструванні як базовій категорії адміністративного права та не вивчають публічне адміністрування окремими сферами та галузями, що виявляється доцільним для збагачення теорії адміністративного права.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз відповідності застосування поняття «адміністративно-політична сфера публічного адміністрування» у контексті доктринальних змін теорії адміністративного права та сучасної адміністративної реформи.

Результати дослідження. Адміністративне право України традиційно оперує поняттями сфер та галузей публічного адміністрування. Так, усталеними для теорії адміністративного права є такі сфери публічного адміністрування (раніше – державного управління), як адміністративно-політична, економічна та соціально-культурна.

Управління економічною сферою 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 [1, с. 219]. Економічна сфера особлива поєднанням методів управління та регулювання. Держава створює й гарантує рівні умови господарюванню, встановлює правила поведінки суб'єктів економічних відносин і забезпечує їхню стабільність. Однак здійснення такого особливого виду управління, як державне регулювання, неможливе без використання примусових заходів, за допомогою яких обмежуються і припиняються небажані із соціально-економічного погляду форми господарювання, устанавлюються бар'єри на шляху монополізму, криміналізації, деформації економіки. Отже, управління економікою передбачає елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку, організаційно-технічні дії й інженерну практику, правове регулювання й різноманітні організаційно-правові форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти [1, с. 221].

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, в єдиній їх службовій ролі в суспільстві [2, с. 120].

Адміністративно-політична сфера безпосередньо пов'язана з такими категоріями, як «безпека», «захист», «порядок», «стабільність» тощо.

Незалежність та суверенність України проявляється як у відносинах з іншими країнами, так і у внутрішньополітичному житті. Історично склалися галузі державної діяльності, які забезпечують таку незалежність:

- функціонування України як суб'єкта міжнародних відносин та сприйняття її іншими державами інструментами дипломатії забезпечує публічна діяльність у галузі закордонних справ;
- гарантування національної безпеки, збройний захист та застосування сили для забезпечення цілісності держави, захисту від зовнішнього нападу – галузі національної безпеки й оборони;
- організація правопорядку, прерогатива на застосування сили (примусу) всередині держави – галузь внутрішніх справ;
- забезпечення правової стабільності, видання та легітимізації правових актів, визнання державою юридичних фактів, а загалом забезпечення правової визначеності відбувається в галузі юстиції;
- функціонування механізмів держави та публічної влади можливе суто через інститут публічної служби.

Публічна діяльність у вказаних галузях характеризується підвищеною стабільністю, захистом та низкою інших спільних рис. Тобто є специфічний вид публічної діяльності, необхідність здійснення якої випливає із самого існування держави та забезпечення її існування (міжнародне визнання, оборона). Однак само існування держави (статика) втрачає будь-який сенс без здатності держави здійснювати ефективне регулювання суспільних відносин у суспільстві (динаміка), що забезпечується передусім правовим регулюванням, організацією правопорядку, застосуванням примусу, функціонуванням інститутів взаємодії людини і держави тощо.

Подальше осмислення даної тези дозволяє стверджувати, що на сучасному етапі розвитку держави та суспільства така діяльність виходить за межі суто державної. Якщо дипломатичні зносини й оборона країни були та залишаються загальнодержавною справою, то, наприклад, до

діяльності в галузі юстиції широко залучаються органи місцевого самоврядування для підвищення її ефективності й якості.

Донедавна відповідну сферу називали адміністративно-політичною. Однак поширення політичності на публічне адміністрування загалом, залучення органів місцевого самоврядування до здійснення публічного адміністрування в даній сфері, включення до відповідної сфери публічної служби тощо потребують нового підходу до її визначення.

Назва «адміністративно-політична», яка раніше використовувалася, сьогодні не відповідає сутності сфери. У найбільш загальному вигляді термін «адміністративний» означає «управлінський, організаторський, тобто такий, що упорядковує, організує й управляє, або керує» [3]. Термін «політика» означає діяльність з управління та керівництва суспільством на основі публічної влади, тобто «політичний» має означати явще, що є дуже наближеним до управління суспільством на основі володіння публічною владою [4]. Дійсно, на певному етапі розвитку нашої держави можливим і доцільним було виокремлення адміністративно-політичної сфери як сфери управління, керування «державницькими», «державно-політичними» справами.

Отже, є два терміни, що використовуються на позначення явищ, безпосередньо пов'язаних з організуючим, керівним впливом на суспільство на основі публічної влади. Можна стверджувати, що обидва терміни відповідають сутності специфічної організуючої діяльності, що здійснюється в межах всіх галузей публічного адміністрування незалежно від сфери.

У літературі зазначалося, що державне управління адміністративно-політичною сферою виражається в особливому виді діяльності, що здійснюється особливими суб'єктами (публічною адміністрацією), з реалізації всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду й управління, від якого може залежати існування незалежної, демократичної, суверенної України [5, с. 42]. Галузі адміністративно-політичної сфери мають публічний, захисний характер і прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Це передусім оборона, національна безпека, закордонні справи, внутрішні справи, юстиція.

Однак у сучасній науці адміністративного права на доктринальному рівні зроблено висновок щодо якісної трансформації державного управління в публічне адміністрування, оскільки змінилися сутність та зміст державної управлінської діяльності [6, с. 12]. Логічним є запитання, чи не зазнали відповідних змін сфери державно-суспільного життя, які зазнають управлінського впливу від суб'єктів публічного адміністрування, чи залишилися вони такими, як двадцять чи десять років тому. Особливо це стосується адміністративно-політичної сфери, зважаючи як на науково-категоріальні, так і на практичні зміни, що відбулись останніми роками.

З одного боку, адміністративно-політична сфера втратила такий атрибут, як «виключна політичність», оскільки так чи інакше політичний складник є наскрізним у публічному адмініструванні всіма сферами. Не має визначального значення й «адміністративність» сфери, оскільки державна управлінська діяльність не зводиться суто до адміністративної діяльності. Змінюється й зміст сфери, що донедавна визначалась як адміністративно-політична. З іншого боку, такі зміни, які б системні вони не були, жодним чином не впливають на те, що є та завжди буде специфічний вид публічної діяльності, суспільних відносин, спрямованих на забезпечення існування держави як такої.

Однак еволюція державного управління в публічне адміністрування, до якого включається також вироблення та реалізація політики, здійснення управлінського впливу, неодмінно зумовлює зміни й об'єкта адміністрування. Вироблення та реалізація політики під час здійснення публічного адміністрування як такого виключає необхідність та можливість визначення як політичної жодної окремої зі сфер. Не є винятком «адміністративна» сфера, оскільки з наповненням новим змістом самого публічного адміністрування визначення «адміністративна сфера» втрачає змістовне навантаження.

Водночас об'єктивно відповідна сфера, а точніше, публічна діяльність – публічне адміністрування здійснюється. Загальною метою публічного адміністрування сфери є підтримання та забезпечення існування та функціонування Української держави.

Важливо зазначити, що ця сфера не є однорідною, як і економічна та соціально-культурна сфери. Наприклад, галузі національної безпеки і оборони, закордонних та внутрішніх справ безпосередньо спрямовані на захист держави, гарантування її безпеки на різних рівнях, тоді як галузі юстиції та публічної служби опосередковано забезпечують досягнення цієї мети, створюють належну правову базу для здійснення публічного адміністрування, а також здійснюють публічне адміністрування високопрофесійним корпусом публічних службовців.

З огляду на це, а також на ті завдання, які мають виконувати всі галузі цієї сфери, уявляється, що цю сферу можна визначити як національно-безпекову сферу публічного адміністрування.

Висновки. Отже, на підставі проведеного аналізу відповідності застосування поняття «адміністративно-політична сфера публічного адміністрування» у контексті доктринальних змін теорії адміністративного права й адміністративної реформи, що триває, можна зробити висновок про недоцільність подальшого застосування терміна «адміністративно-політична» для визначення однієї зі сфер публічного адміністрування через його невідповідність сучасним науковим поглядам та практиці адміністрування – ані адміністративний, ані політичний складники не є атрибутами, що вирізняють відповідну сферу.

Запропоновано поняття «національно-безпекова сфера публічного адміністрування» як таке, що більш чітко визначає призначення та сутність сфери, та вказує на її особливості. Перспективами подальших досліджень є більш детальний розгляд структури національно-безпекової сфери, виокремлення та характеристика її складників.

Список використаних джерел:

1. Крегул Ю. Правові основи державного управління економікою України: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2003. 431 с.
2. Державне управління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В. Авер'янова. К., 1999. 266 с.
3. Адміністративний // Словopedia. URL: <http://slovopedia.org.ua/32/53392/29945.html>.
4. Політика. Global problems of mankind. URL: <https://sites.google.com/site/globalproblemsofmankind/politika>.
5. Малиновський В. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк, 2000. 558 с.
6. Бондаренко К. Государственное управление и публичное администрирование – соотношение понятий. *Legeasi Viata*. 2017. № 3. С. 10–13.

УДК 342.9

БУГЛАК Ю.О.

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано актуальність розвитку взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах. Визначені наявні недоліки та проблеми в цій сфері правовідносин у результаті аналізу чинної нормативної бази, наявної практики взаємодії та теоретико-правових підходів до даного питання. Запропоновані напрями підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *ефективність, взаємодія, повноваження, розмежування, компетенція, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, співпраця.*

В статье обоснована актуальность развития взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине в современных условиях. Определены имеющиеся недостатки и проблемы в этой сфере правоотношений в результате анализа действующей нормативной базы, существующей практики взаимодействия и теоретико-правовых подходов к данному вопросу. Предложены направления повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *эффективность, взаимодействие, полномочия, разграничение, компетенция, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, сотрудничество.*