

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адміністративно-політична діяльність є об'єктом державного управління, яке визначене у Концепції адміністративної реформи в Україні як «вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади» [1], і здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів та проведення відповідних організаційних заходів, спрямованих на їх виконання. Організація і діяльність адміністративно-політичного апарату Української держави ґрунтується на загальновизнаних принципах, методах та формах діяльності державної влади в Україні, що обумовлює однакову суть і соціальне призначення управління в галузі адміністративно-політичної діяльності з іншими галузями державного управління. Однак управління адміністративно-політичною діяльністю має свої особливості, що насамперед залежить від характеру державних завдань та функцій у зазначеній галузі, системи і структури державних органів, їх повноважень, форм і методів роботи в цій сфері.

Проблеми сутності, змісту та особливостей адміністративно-політичної діяльності свого часу досліджували В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, А. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, Х. П. Ярмачі та інші науковці. Однак, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам цієї проблематики, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. Це питання, пов'язані із розумінням сутності самої категорії «адміністративно-політична діяльність»; визначенням структури адміністративно-політичної діяльності, суб'єктів її здійснення (реалізації); з'ясуванням специфічних ознак (особливостей) адміністративно-політичної діяльності. Зважаючи на існування наведених проблемних питань, завданням цієї статті є з'ясування сутності, структури (напрямків) та особливостей адміністративно-політичної діяльності в Україні.

Як зазначалося, дослідження сутності, структури та особливостей адміністративно-політичної діяльності в Україні ще не дістало належного теоретико-правового опрацювання. У вітчизняних та зарубіжних підручниках з адміністративного права (як правило, російських), питання управління адміністративно-політичною діяльністю розглядаються в межах особливої частини, однак їх автори обмежуються лише дослідженням окремих видів (напрямків)

адміністративно-політичної діяльності [2–11 та ін.], як наслідок, питання сутності та особливостей цього виду діяльності залишаються недослідженими. Крім того, цій проблематиці свого часу було присвячено окрему наукову працю [12], однак і в ній аналізувалися лише організаційно-правові засади діяльності суб'єктів (окремих органів), які виконують завдання у сфері адміністративної діяльності, поняття ж та особливості цього виду державного управління визначені так і не були. Винятком є поодинокі наукові праці адміністративістів, в яких адміністративно-політична діяльність розглядається не лише шляхом аналізу органів, які її здійснюють (реалізують), а робиться спроба визначити її поняття та особливості [13; 14].

Варто зазначити і те, що в адміністративно-правовій науці відсутня загальноприйнята назва досліджуваного нами виду управлінської діяльності. Так, деякі автори таку управлінську діяльність називають «управлінням соціально-політичною діяльністю» [6, с. 86], інші – «управлінням у сфері безпеки та законності» [5, с. 545]. Проте переважна більшість адміністративістів цей вид управління називає саме «управлінням у сфері адміністративно-політичної діяльності» [3–6; 7; 9–13], з чим погоджуємося і ми.

У науковій літературі склалася більш-менш єдина точка зору щодо видів (напрямків) діяльності держави, які утворюють структуру адміністративно-політичної діяльності, серед яких найчастіше виділяють: забезпечення обороноздатності, забезпечення національної безпеки, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція, – залежно від суб'єктів (органів), які здійснюють управління ними (Збройні Сили України, Служба безпеки України, органи внутрішніх справ, органи юстиції тощо). Хоча існують і деякі винятки. Так, наприклад, Ю. М. Козлов до структури адміністративно-політичної діяльності, тобто до її окремих напрямків, відносить управління у сфері державного кордону та управління іноземними справами [5, с. 161, 166]. О. П. Коренєв – управління зовнішніми економічними, культурними та правоохоронними зв'язками із зарубіжними країнами [6, с. 169]. Ю. О. Тихомиров – управління у сфері правопорядку [9, с. 561]. Б. М. Габрічідзе, О. Г. Чернявський та С. М. Кузнецов – управління у сфері зовнішньої розвідки [10, с. 402]. До структури адміністративно-політичної діяльності, на нашу думку, необхідно включити також забезпечення охорони державного кордону і забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях.

Відтак загалом управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, на нашу думку, охоплює: управління забезпеченням обороноздатності, управління забезпеченням національної безпеки, управління забезпеченням охорони державного кордону, управління внутрішніми справами, управління закордонними

справами, управління забезпеченням безпеки в надзвичайних ситуаціях і управління юстицією.

Як видно з наведеного, мова йде переважно про напрямки діяльності, спрямованої на забезпечення безпеки суспільства і держави від різноманітних загроз. Такі загрози можуть бути зовнішніми або внутрішніми, що обумовлює також і визначення напрямків забезпечення безпеки. Нас більшою мірою цікавить управління забезпеченням внутрішньої безпеки держави.

Вчені пропонують також різні визначення поняття адміністративно-політичної діяльності [12; 13]. Зважаючи на те, що вони є поодинокими, розглянемо їх більш детально. Так, Х. П. Ярмач адміністративно-політичну діяльність визначає як «сукупність функцій, що здійснюються органами державної влади з метою забезпечення прав і свобод громадян; законності; безпеки особи, суспільства і держави; державного суверенітету і територіальної цілісності» [13, с. 7]. З наведеного можна зробити висновок, що вчений визначає це поняття через систему функцій та завдань органів державної влади у цій сфері, з чим у цілому можна погодитися, однак, на нашу думку, воно не повністю відображає сутність та особливості цього виду управлінської діяльності.

С. В. Ківалов під управлінням в адміністративно-політичній сфері розуміє різновид державного управління, цілеспрямований й організуючий вплив, який здійснюється з метою забезпечення взаємодії, погодженості й упорядкування загальних дій людей, органів, підрозділів і служб в інтересах ефективного виконання поставлених перед ними завдань [12, с. 769]. На нашу думку, таке визначення поняття управління в адміністративно-політичній сфері є дуже загальним, і, як попереднє, не відображає його сутності та особливостей.

Вважаємо, що передувати визначенню поняття адміністративно-політичної діяльності має розгляд її особливостей. До таких, наприклад, Х. П. Ярмач відносить: специфічний характер державних функцій у зазначеній галузі та їх важливе соціальне значення; переважання владно-розпорядчих методів; встановлення для особового складу органів управління адміністративно-політичною діяльністю спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби; особливий порядок притягнення до відповідальності; наявність так званого «особливого» статусу органів управління адміністративно-політичною діяльністю [13, с. 7–8].

В основному погоджуючись з його позицією, зазначимо те, що: по-перше, виділення такої особливості, як важливе соціальне значення державних функцій у цій сфері, є недоцільним, оскільки функції держави (державні функції), під якими, як правило, розуміють «головні напрямки і види діяльності держави, що обумов-

лені її завданнями та цілями і такі, що характеризують її сутність» [14, с. 47] мають однакове соціальне значення, серед них не можна виділяти «важливі» і «неважливі». Крім того, функції держави не можна отожднювати з функціями її окремих органів, які є частиною апарату держави і відбиваються у їх компетенції. Подруге, виділення такої особливості, як переважання владно-розпорядчих методів, є також недоцільним, оскільки вони є характерними для і будь-якого іншого виду (напрямку) управління чи управлінської діяльності.

Автори підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією С. В. Ківалова до особливостей адміністративно-політичної діяльності відносять такі: остання пов'язана із головними та фундаментальними функціями держави (оборона, безпека, зовнішня розвідка, іноземні справи, внутрішні справи і юстиція), які у переважній більшості мають правоохоронний характер; її завданням є охорона закону і правопорядку, забезпечення охорони прав і свобод громадян, оборони і безпеки держави, суспільства в цілому і кожної людини окремо; органи, що входять до структури адміністративно-політичної діяльності, є правоохоронними; основу цього виду діяльності складають управлінські відносини, які мають свою специфічну структуру та особливості, зокрема порівняно високий рівень централізації управління; здійснюється працівниками, які є державними службовцями; в переважній більшості випадків носить виконавчо-розпорядничий характер; органи, які складають її структуру, наділені необхідними державно-владними, розпорядничими повноваженнями; безперервний і оперативний характер такої діяльності; здійснення спеціалізованих функцій, що вимагають однакової технології; можливість встановлення юридико-функціональних режимів; ієрархічність; застосування заходів адміністративного (дисциплінарного) впливу; наявність професійного апарату [12, с. 768–774].

Про недоцільність виділення як особливості адміністративно-політичної діяльності того, що вона «пов'язана із головними та фундаментальними функціями держави», ми вказували вище. Підкреслимо лише, що в теорії права функції держави поділяють на: законодавчі; виконавчі; судові; правоохоронні та інформаційні, або на внутрішні і зовнішні, однак в жодному випадку не на основні (головні, фундаментальні) та неосновні. Не можемо погодитись і з такою особливістю досліджуваного нами виду діяльності, як «здійснення спеціалізованих функцій, що вимагають однакової технології», оскільки автори не зазначають, про яку саме технологію йдеться. Зайвими вважаємо і такі особливості адміністративно-політичної діяльності як «безперервність і оперативність такої діяльності, ієрархічність, застосування заходів адміністративного впливу, наявність професійного апарату», які є характерними для

будь-якого із видів державного управління, а не лише управління у сфері адміністративно-політичної діяльності.

На нашу думку, до особливостей адміністративно-політичної діяльності необхідно віднести таке: 1) як правило, правоохоронний характер функцій, які здійснюють суб'єкти (органи), що реалізують державну політику у цій сфері; 2) основу цього виду діяльності складають управлінські відносини, які мають свою специфічну структуру та особливості, і які є домінуючими, однак це не виключає можливості виникнення, розвитку чи припинення в їх діяльності інших – неуправлінських відносин; 3) специфічний та нормативно визначений характер суб'єктів та об'єктів адміністративно-політичної діяльності; 4) воєнізованість суб'єктів управління (за винятком управління юстицією); 5) змістом цієї діяльності є охорона та захист держави, суспільства та окремих громадян як від внутрішніх, так і зовнішніх загроз; 6) закріплення об'єктів охорони та захисту суб'єктами адміністративно-політичної діяльності на конституційному рівні; 7) встановлення для особового складу органів управління адміністративно-політичною діяльністю спеціальних звань, класних чинів, передбачення особливого порядку проходження державної служби та особливий порядок притягнення їх до відповідальності.

Таким чином, вважаємо доцільним адміністративно-політичну діяльність визначити як специфічну діяльність системи уповноважених органів, як правило, правоохоронних чи воєнізованих, які виконують завдання та функції з охорони, захисту та забезпечення реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб, законності та безпеки особи, суспільства і держави.

Одним із основних видів (напрямків) адміністративно-політичної діяльності є діяльність щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави. Не потребує доведення теза, що безпека є своєрідною характеристикою і необхідною умовою життєдіяльності людей, суспільства чи держави в цілому. Проблема безпеки існує стільки ж, скільки існує сама держава чи суспільство. Тому вона здавна знаходила певне відображення в тих чи інших політичних, правових, релігійних тощо ідеях. Перші згадки про безпеку відносяться до часів Стародавньої Греції й Риму і пов'язані з працями Платона та Сократа. Тоді поширеною була теорія так званого «неписаного суспільного договору» між населенням та державою, метою якого було подолання хаосу і ворожнечі шляхом забезпечення безпеки як самого суспільства, так і кожного із його індивідів. У різні періоди розвитку людської цивілізації визначалася пріоритетність об'єктів забезпечення безпеки. Так, в епоху Середньовіччя пріоритет належав державі та церкві (духовенству), в епоху Відродження та Просвітництва об'єктами безпеки стають людина і суспільство (держава) водночас. Те ж саме стосується демократи-

чних та тоталітарних держав, де в перших пріоритетом завжди була і залишається людина, а в других, тоталітарних – державний устрій (панівний клас, як правило, верхівка певної партії). В авторитарних країнах безпека розглядається як благо влади, яку сектор безпеки охороняє від решти суспільства. Натомість у демократичних країнах безпека є благом суспільним і забезпечує права та свободи людини. Тому утвердження і розвиток демократії можливі лише за умови зміни філософії безпеки, завдань, функцій та процедур діяльності силових інститутів – всього того, що охоплює реформа сектора безпеки. Для України, яка обрала демократичний шлях розвитку, реформування цього сектора є життєво необхідними.

У наш час в управлінні у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави існує чимало проблем як теоретичного, так і практичного характеру. Це стосується насамперед розуміння сутності таких категорій як «адміністративно-політична діяльність», «національна безпека», «державна безпека», «внутрішня безпека» та їх розмежування; визначення системи органів, які здійснюють управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки, їх функцій, завдань та повноважень; з'ясування особливостей цього виду державного управління. Більше того, на сьогодні в Україні відсутня структурно визначена та нормативно закріплена система суб'єктів управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави. Існують окремі органи, як правило, правоохоронні, з відомчими повноваженнями, між якими практично відсутній зв'язок на рівні всієї системи досліджуваного різновиду державного управління.

Тому необхідність ефективного забезпечення реалізації конституційних положень щодо забезпечення безпеки людини та громадянина, переосмислення місця та значення управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави як самостійного виду державного управління, недостатня розробленість відповідних теоретичних положень, низка організаційно-правових проблем у цій сфері обумовлюють актуальність подальшого їх дослідження.

Список літератури: 1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 25 липня. 2. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 3. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. Одеса, 2001. 4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К., 2003. 5. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М., 1999. 6. Административное право России: Учебник. Часть 2. Административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / Под ред. А. П. Коренева. М., 2002. 7. Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие // Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2002. 8. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 9. Четвериков В. С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону, 2004. 10. Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г., Кузнецов С. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001. 11. Советское административное право: Управление в области административно-политической деятельности. М., 1979. 12. Адми-

- нистративное право Украины: Учебник / Под общей ред. С. В. Кивалова. Х., 2004. 13. Яр-макі Х. П. Управління адміністративно-політичною діяльністю в Україні. Одеса, 2004.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Х., 2001.

Надійшла до редколегії 06.03.08