

Мельниченко Б. Б.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

CONTENTS AND FEATURES OF PUBLIC MANAGEMENT IN ADMINISTRATIVE AND POLITICAL SPHERE IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF THE EUROPEAN AND EURO-ATLANTIC INTEGRATION

У статті розглянуто організаційно-правові засади публічного управління в адміністративно-політичній сфері в Україні. Автор наголошує, що цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини та раціоналізація взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства становлять основний зміст публічного управління, зокрема, в цій сфері.

Ключові слова: публічне управління, адміністративно-політична сфера, управління обороною, управління національною безпекою, управління закордонними справами, управління юстицією, євроінтеграція, європейські стандарти.

В статье рассмотрены организационно-правовые основы публичного управления в административно-политической сфере в Украине. Автор отмечает, что целенаправленное воздействие государства на общественные отношения и рационализация взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества составляют основное содержание публичного управления, в том числе, в данной сфере.

Ключевые слова: публичное управление, административно-политическая сфера, управление обороной, управление национальной безопасностью, управление иностранными делами, управление юстицией, евроинтеграция, европейские стандарты.

The article deals with the organizational and legal principles of public management in the administrative and political sphere in Ukraine. The author emphasizes that the purposeful influence of the state on social relations and rationalization of the interaction of public authorities and civil society institutions constitute the main content of public management, in particular in this area.

Key words: public management, administrative and political sphere, defense management, national security management, foreign affairs management, justice management, European integration, European standards.

Постановка проблеми. Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає нагального реформування правової системи та приведення її у відповідність до стандартів європейських інституцій. Європейські стандарти є тими вимогами, що забезпечують наближення національної правової системи до права ЄС, та є важливим засобом гармонізації законодавства України та Європейського Союзу. Зокрема, прагнення до руху в напрямі європейських стандартів в українському адміністративному просторі знайшли своє відображення в Концепції адміністративної реформи в Україні, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народодові, національним інтересам [1]. Ба більше, реформа державного управління України є однією з ключових для досягнення умов і критеріїв членства систем, на яку спрямована дія зумовленості ЄС [2, с. 39].

При цьому зауважимо, що традиційне бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, зберігання

або перетворення сьогодні доповнюється аспектами взаємодії держави і громадянського суспільства [3, с. 150]. Якщо в суспільстві не формуються інституційні засади впливу на державне управління громадянського суспільства, а саме громадянське суспільство не реалізує завдання державного будівництва, то політична система суспільства деформується в бік її тоталітаризації, згортаються історичні перспективи європейської інтеграції України, а державне управління втрачає публічність як основний складник демократичної моделі управління [4]. Власне, цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини та раціоналізація взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства становлять основний зміст публічного управління.

Окремі питання формування та розвитку публічного управління в адміністративно-політичній сфері в Україні в сучасних умовах досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені, як Г.П. Ситник, А.О. Коровайко, І.С. Руснак, Т.О. Коломоєць, Н.М. Рудік та інші.

Метою статті є проаналізувати організаційно-правові засади публічного управління в адміністративно-політичній сфері в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-політична сфера – одна з провідних галузей в Україні, що акумулює в собі безліч аспектів життя суспільства і держави. Традиційно до адміністратив-

но-політичної сфери зараховують такі галузі, як оборону, національну безпеку, внутрішні справи, закордонні справи та юстицію. Управління в цій галузі виражається здебільшого через діяльність органів державної влади, що цілком зумовлено. Адже саме 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 [5; 6, с. 77].

У доктрині адміністративного права поняття «управління в адміністративно-політичній сфері» містить два складники державно-правового впливу на суспільні відносини: 1) адміністративно-правове регулювання відповідної сфери суспільних відносин; 2) реалізацію органами державної виконавчої влади своїх повноважень [7, с. 411].

Зупинімося докладніше на основних організаційно-правових засадах публічного управління в адміністративно-політичній сфері в Україні:

1) *Управління обороною та національною безпекою*. Положення ст. 17 Конституції України від 28 червня 1996 р. передбачають, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні сили України [8].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ, оборона України як об'єкт управління являє собою систему політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту. Оборона України базується на готовності та здатності органів державної влади, усіх складників сектору безпеки й оборони України, органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення за необхідності з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення і території держави до оборони [9].

Ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» від 8 липня 2018 р. № 2469-VIII трактує національну безпеку України як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз. Державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій [10].

Важливим кроком для зміцнення оборони України та захисту державного суверенітету стала відмова від здійснення політики позаблоковості. 23 грудня 2014 р. Верховна Рада України прийняла рішення про відмову України від позаблокового статусу, який виявився неефективним у контексті забезпечення держави від зовнішньої агресії та тиску [11]. Нині невіддільним складником євроінтеграційного курсу України є розвиток і подальше поглиблення відносин стратегічного партнерства з Організацією Північно-атлантичного договору (НАТО). Водночас стратегічне партнерство України з НАТО доповнює процес внутрішньодержавних перетворень у контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [12].

У контексті дослідження зазначимо, що в українському суспільстві неухильно збільшується суспільна підтримка державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та членства України в НАТО. За різними даними – це 40–50 %. Особливо важливо при цьому, аби підтримка євроатлантичної інтеграції була усвідомленою, ґрунтувалася на знаннях механізмів і принципів функціонування Альянсу. З цією метою передбачено створення у центрі і на місцях максимально сприятливих умов для громадянського суспільства в рамках їхньої діяльності у сфері інформування громадськості [13].

Водночас ключовим складником державної політики в галузі управління обороною та національною безпекою є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки та оборони. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про національну безпеку України», сектор безпеки й оборони підлягає громадському контролю у межах демократичного цивільного контролю, предметом якого є:

1) дотримання вимог Конституції і законів України в діяльності органів сектору безпеки й оборони, недопущення їх використання для узурпації влади, порушення прав і свобод людини та громадянина;

2) зміст і стан реалізації стратегій, доктрин, концепцій, державних програм і планів у сферах національної безпеки й оборони;

3) стан правопорядку в органах сектору безпеки й оборони, їх укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів і готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період;

4) ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки й оборони [10].

Водночас важливо зазначити, що вплив громадських інститутів на державну політику в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства загалом залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їхніх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією

демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацію державної політики національної безпеки [14].

Серед інших нормативно-правових актів, які врегульовують організаційно-правові засади управління в галузі оборони та національної безпеки, виокремимо такі: Закон України «Про Збройні сили України» від 6 грудня 1991 р. № 1934-ХІІ, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. № 2232-ХІІ, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР, Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. № 1777-ХІІ, Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661-IV, Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. та інші.

Аналіз основних нормативно-правових актів цієї галузі дає підстави сформулювати таку систему суб'єктів публічного управління: Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних сил України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, та правоохоронні органи; центральні та інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування; посадові особи підприємств, установ та організацій; громадяни України.

2) *Управління у галузі внутрішніх справ.* Зміст публічного управління у галузі внутрішніх справ полягає у здійсненні організаційно-правових заходів, що забезпечують безпосередню охорону прав і свобод громадян, а також громадський порядок і громадську безпеку. Гарантією правопорядку та законності є правоохоронна діяльність держави, що здійснюється через систему органів внутрішніх справ на трьох рівнях – центральному, регіональному та місцевому.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що здійснює державну правоохоронну політику, є Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС України).

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р. від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, Міністерство внутрішніх справ, позбавившись статусу «міністерства міліції», стало багатопрофільним цивільним відомством європейського типу, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ. Відповідно, були розмежовані завдання політичного управління та професійної діяльності в цій галузі. Такий підхід є основоположним для подальшого розвитку системи МВС [15].

Водночас серед цілей Стратегії виділяють створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина в розбудові України як безпечної євро-

пейської держави. Зокрема, залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища передбачає тісну співпрацю з територіальними громадами і суспільством загалом, створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства, нетерпимість до корупції [16].

Також до системи органів МВС належать Національна поліція, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України), Адміністрація Державної прикордонної служби України (Адміністрація Держприкордонслужби), Державна міграційна служба України (ДМС України), Національна гвардія, діяльність яких координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство внутрішніх справ.

Правову основу управління в галузі внутрішніх справ становлять Конституція України, Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI, Закон України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, Закон України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20 серпня 2014 р. № 360-2014-п, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 та інші нормативно-правові акти.

3) *Управління закордонними справами.* Галузь закордонних справ є самостійною та комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері. Це поєднання системи суспільних відносин, які виникають для здійснення зовнішньополітичної діяльності, та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності.

Наприклад, управління в галузі закордонних справ передусім передбачає таке: 1) діяльність державних органів (їхніх посадових осіб) і публічних діячів у межах встановленої компетенції, здійснювану як на міжнародному, так і на національному рівні, спрямовану на формування та реалізацію зовнішньої політики держави та здійснення зовнішніх функцій держави; 2) системну виконавчо-розпорядчу і сервісно-забезпечувальну діяльність відповідних державних органів та їхніх посадових осіб у межах їхньої компетенції, змістом якої є реалізація зовнішньої політики та надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ [17, с. 4].

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію зовнішньої політики держави і координацію відповідних заходів у сфері зовнішніх зносин України, є Міністерство закордонних справ України (МЗС України), правовий статус якого визначено Положенням, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011 [18].

Також важливе місце в системі суб'єктів публічного управління в галузі закордонних справ посідає дипломатична служба. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про дипломатичну службу» від 19 грудня 2018 р. № 2449-VIII, дипломатична служба – це державна

служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [19].

Нормативну базу в галузі зовнішньої політики держави становлять такі нормативно-правові акти, як: Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV, Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII, Закон України «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» від 23 квітня 1999 р. № 613-XIV, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI тощо.

Управління юстицією. Управління юстицією – це діяльність, спрямована на забезпечення законності, організації захисту прав і законних інтересів громадян та їхніх об'єднань, підприємств, установ, організацій і держави. Основною метою публічного управління в галузі юстиції є забезпечення законності, організації захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також держави.

До об'єктів державного впливу в галузі юстиції варто зарахувати систему судових установ, державного та приватного нотаріату, адвокатури, органів реєстрації актів цивільного стану, судово-експертні установи, органи виконавчої служби, систему правової освіти населення тощо.

Адміністративно-правове регулювання в галузі юстиції здійснюється на підставі Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 р. № 3425-XII, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI, Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 р. № 2398-VI, Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII тощо.

Висновки. Отже, публічне управління в адміністративно-політичній сфері – це тісна взаємодія органів виконавчої влади не лише на центральному, але й на місцевому рівні з метою ефективного розподілу функцій і повноважень між собою, що пов'язані з обороною країни, національною безпекою, внутрішніми справами, юстицією й реалізацією державної політики у сфері зовнішніх зносин. Водночас важливою в тих процесах є участь громадянського суспільства, адже громадський контроль за діяльністю органів державної влади, участь громадськості в обговоренні та прийнятті управлінських рішень є важливим індикатором розвитку демократичного розвитку держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Ст. 943.
2. Рудік Н.М. Вплив процесу європейської інтеграції на європеїзацію державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 1–2 (3–4). С. 32–40.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ при Президентові України, 2010. 820 с.
4. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посібник / За наук. ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненка; авт. кол.: Ю.П. Сурмін, А.М. Михненко, Т.П. Крушельницька та ін. Київ: НАДУ, 2011. 388 с.
5. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2012. 528 с.
6. Лазарев М.І. Особливості державного управління в адміністративно-політичній сфері. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 75–78.
7. Государственное управление: основы теории и организации: учебник: в 2 т. / Е.В. Волкова, А.И. Гаврилов, В.И. Галактионов, А.А. Гришковец и др.; под ред. В.А. Козбаненко. 2-е изд., с изм. и доп. Москва: «Статут», 2002. Т. 2. 2002. 592 с.
8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
10. Про національну безпеку України: Закон України від 8 липня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості: Закон України від 23 грудня 2014 р. № 35-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 4. Ст. 13.
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
13. Про Державну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2017–2020 рр. URL: www.kmu.gov.ua/ua/news/249630877.
14. Там само.
15. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>.
16. Там само.
17. Коровайко А.О. Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2018. 24 с.
18. Про Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2011>.
19. Про дипломатичну службу: Закон України від 19 грудня 2018 р. № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 26. Ст. 219.