

UDC | УДК : 342.95

Анотація: Стаття присвячена аналізу та характеристиці принципу стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. Розглянуто поняття «стабільності» як категорії, що використовується багатьма галузями знань. Охарактеризовано поняття стабільності в державному управлінні, а також обґрунтовано важливість виокремлення принципу стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою. Запропоновано законодавчо закріпити принцип стабільності державного управління адміністративно-політичною сферою, оскільки це дасть змогу, з одного боку, здійснювати необхідні зміни в суб'єктах державного управління, формах і методах здійснення державного управління тощо, з іншого боку, зберігати незмінність та цілісність управлінської системи держави в цілому.

Ключові слова: стабільність; державне управління; принцип державного управління; адміністративно-політична сфера.

PRINCIPLE OF STABILITY IN THE GOVERNMENT ADMINISTRATION OF THE ADMINISTRATIVE- POLITICAL SPHERE

BONDARENKO, K.

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
"Odesa Law Academy" National University*

Abstract

"Stability". A term used by numerous fields of science – both naturalistic and humanitarian. There are marked out social, political, common, state, economic, financial stability, stability of right, law, enterprise, state management, etc. So. The existing types of *stability* are interconnected. And they create a system, in which social stability would be a generic term, and all other – derivative from it, because all mentioned types of stability are inseparably connected with the human's activity. Social stability includes common and state stability, and the last one, by-turn, can be divided into financial, political, law stability, stability of the state management. The stability in the state management should be seen as a principle, because it is an objective law that should be reached by the state management system.

Government management in the administrative-political sphere has its own specific mode that is peculiar only to the mentioned sphere and its components. They all have

ПРИНЦИП СТАБІЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

К. В. БОНДАРЕНКО

кандидат юридичних наук, доцент,

Національний університет «Одеська юридична академія»

✉ зв'язок з автором: bondarenkokate@gmail.com

Поняття стабільності використовується багатьма галузями знань, як природничими так і гуманітарними. В словниках загальний термін «стабільність» визначається як сталість, незмінність, тривале збереження певного постійного стану або рівня.

В літературі також зазначається, що загальнонауковий понятійно-категоріальний апарат обов'язково включає в себе такі поняття як «рівновага», «усталеність», «стабільність», «стаціонарність», відображаючих сутнісні ознаки існування будь-якого об'єкта, системи. В наукових інформаційних джерелах ці поняття трактуються по-різному. Єдності поглядів як такої немає, а їхнє розходження коливається в достатньо великих межах. Це не є дивним, оскільки кожне із наведених понять використовується майже в усіх наукових сферах, галузях, напрямках. Тому вони і є представниками загальної науки.

А. К. Гуц, досліджуючи цю проблему в рамках глобальної етносоціології, висловив власну точку зору на поняття «стабільність». Стабільність є здатністю системи зберігати параметри в певних межах, протидіяти обуренням та повертатись в рівноважний стан в разі відхилень. Однак, це не тільки зберігання параметрів системи та повернення до них в разі вимушених відхилень, але і процес одночасної зміни, процес «впорядкованої, організованої зміни». Стабільність як особлива форма усталеності є обумовлена міра незмінності якісних ознак об'єкта або його стану [1].

Деякі вчені пропонують розглядати стабільність у прив'язці, наприклад, «стабільність–нестабільність», «стабільність–

political, defensive character and are directly connected with main and fundamental state functions. Those components (fields) are following: defense, national security, foreign affairs, internal affairs, justice and state service. It can be concluded that taking into consideration the importance of the management system stability for the effective management provision, one of the principles of the state management of the administrative-political sphere should become the principle of management system stability, because only in case of stable development the aim of the state management can be reached.

One of the most effective ways of assignment and realization of the principle of stability is normative establishment of the concrete period during which the fields of the state management should be "conserved" in the concrete state and function during that period without any changes.

Keywords: stability; state administration; principle of the state administration; administrative-political sphere.

ПРИНЦИП СТАБИЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ

БОНДАРЕНКО Е. В.

*кандидат юридических наук, доцент,
Национальный университет
«Одесская юридическая академия»*

Аннотация: Статья посвящена анализу и характеристике принципа стабильности в государственном управлении административно-политической сферой. Рассмотрено понятие «стабильности» как категории, которая используется многими отраслями знаний. Охарактеризовано понятие стабильности в государственном управлении, а также обоснована важность выделения принципа стабильности в государственном управлении административно-политической сферой. Предлагается законодательно установить принцип стабильности государственного управления административно-политической сферой, поскольку это даст возможность, с одной стороны, осуществлять необходимые изменения в субъектах государственного управления, формах и методах осуществления государственного управления и пр., и с другой стороны, сохранять неизменность и целостность управленческой системы государства в целом.

Ключевые слова: стабильность; государственное управление; принцип государственного управления; административно-политическая сфера.

зміни». Стабільність уявляється як певна консервація, зберігання, підтримка *status-quo* та виключає будь-які зміни та відхилення від норми [2, с. 3].

На наш погляд, позиція щодо розуміння стабільності як певної форми усталеності, що жодним чином не виключає розвитку об'єкта та можливих змін у ньому є більш аргументованою та може бути прийняте як базове для подальших досліджень.

Якщо розглядати поняття стабільності та її класифікації в контексті різних галузей знань, то аналіз думок вчених – представників наук соціології, державного управління, теорії держави і права, економіки тощо дозволяє зробити висновки про виокремлення соціальної, політичної, суспільної, державної, економічної, фінансової стабільності, стабільності права, закону, підприємства, державного управління тощо. Доцільним вважається надати визначення кожного із вищевказаних видів.

В соціологічному сенсі соціальна стабільність – це така усталеність соціальних структур, процесів та відносин, яка зі усіх її змін зберігає їх якісну визначеність та цілісність як таких [3]. Підтримка стабільності є основною характеристикою соціальної системи, що дозволяє їй перебувати у стані рівноваги. Цей стан, як зазначає В. Бурдов, може забезпечуватися лише за умови, якщо під постійним або змінним впливом зовнішнього або внутрішнього середовища внутрішні або зовнішні параметри цієї системи змінюються не суттєво протягом відносно тривалого проміжку часу, значимого для системи [4, с. 33].

У західній політології політична стабільність здебільшого розглядається як одна з форм соціальної стабільності, як такий стан співвідношення різних соціальних груп і політичних сил, який не дає жодній з них можливості змінити політичну систему на свою користь. Між політичною стабільністю і політичною безпекою країни існує тісний діалектичний взаємозв'язок, і реалізація механізмів такого взаємозв'язку виступає запорукою успішного розв'язання існуючих у суспільстві конфліктів і суперечностей за допомогою цивілізованих демократичних методів політичної боротьби, вирішення проблем, які стоять перед суспільством у різних його сферах, забезпечення можливостей прискорення процесу демократизації суспільства і його розвитку в цілому, а, значить, і реалізацію національних інтересів країни [5, с. 168].

Під суспільною стабільністю необхідно розуміти впорядковану певним чином систему, яка знаходиться у постійному динамічному розвитку, кожен з елементів якої є відносно самостійним і характеризується стійкістю, єдністю та цілісністю, але знаходиться в ієрархічній взаємодії з іншими елементами. Динамічний розвиток у свою чергу передбачає сприйняття



Open Access

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

системою внутрішніх факторів та зовнішніх впливів, змінюючи окремі свої складові та їх характеристики, самоудосконалюючись, зберігаючи при цьому суть та цілісність [6, с. 108].

Термін «економічна стабільність» це стан, коли економічна система функціонує в стані рівноваги, зберігаючи незмінною свою структуру [7]. Заслугує уваги дослідження В. А. Суміна, в якому він визначає «економічну стабільність» (рівновагу) як стан економічної системи, яка повинна бути збалансованою і розвиток якої здійснюється на основі зрівноважування двох різноспрямованих факторів (наприклад: попит і пропозиція, витрати і дохід) [8, с. 204].

Стабільність фінансової системи є досить складним явищем та охоплює оцінку різних сегментів фінансової системи (грошово-кредитний ринок, ринок іноземної валюти, фондовий ринок, ринок нерухомості) та реального сектора економіки (економічне зростання та інфляція, корпоративний сектор, сектори домашніх господарств та державних фінансів, зовнішній сектор). Під стабільністю фінансової системи варто розуміти збалансований стан, який визначається певним трендом протягом тривалого інтервалу часу, який розглядається [9].

Стабільність держави передбачає усталеність та впорядкованість всіх її соціальних утворень, їх структур, функцій, керування соціально-політичними процесами та передбачуваність дій як керуючих, так і керованих підсистем [10].

І. Баскова вважає, що стабільність права складається зі стійкості права та формальної визначеності. Стійкість права, на думку автора, полягає у його здатності протягом достатньо довгого часу, не змінюючись, регулювати суспільні відносини. Формальна визначеність правової форми може проявлятися: а) у передбачених законом способах закріплення та вираження правових норм; б) у специфічній внутрішній структурі правових норм [11].

Д. Монастирський визначає стабільність закону як його здатність на протязі тривалого часу ефективно врегульовувати коло суспільних відносин, що входять до предмету закону, не потребуючи суттєвих змін [12, с. 65].

Щодо стабільності в державному управлінні, то зазначається, що найважливішим фактором, який характеризує успішність реалізації державної політики в сфері формування механізмів управління різними сферами розвитку суспільства, є забезпечення постійності орієнтації цього розвитку на усталене та безпечне засвоєння соціально-значущих цінностей, забезпечення усталеності державного управління. Поняття стійкості державного управління не має загально визнаного і чіткого визначення. Його можна розглядати як видове до поняття усталеного розвитку, синонімічним до поняття безпечного розвитку [13, с. 16]. Уявляється, що така характеристика усталеності

державного управління є синонімом до стабільності державного управління, адже передбачає безпечний розвиток із збереженням найбільш важливих цінностей державного управління.

Думається, що існуючі види стабільності є взаємопов'язаними і утворюють систему, в якій родовим поняттям буде саме соціальна стабільність, а всі інші – похідними від неї, адже всі інші існуючі види стабільності нерозривно пов'язані із діяльністю людини. Соціальна стабільність включає в себе суспільну та державну стабільності, остання, в свою чергу, поділяється на стабільність фінансову (яка включає в себе економічну стабільність, стабільність підприємства тощо), політичну, стабільність права (підвидом якої є стабільність закону), державного управління.

Аналіз наукової літератури виявляє той факт, що саме стабільність державного управління як характерна ознака категорії «державне управління» або як особливість державного управління, або як принцип державного управління майже не розглядається в теорії адміністративного права, державного управління тощо. Слід зауважити, що принципи державного управління визначають як фундаментальні істини, закономірності, керівні правила, основні положення, норми поведінки, виражені у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, якого повинні дотримуватися органи державного управління та державні службовці у своїй діяльності [14, с. 46]. Таке розуміння принципів державного управління і характерні риси державного управління дають змогу стверджувати, що стабільність державного управління доцільно розглядати саме як принцип державного управління, як закономірність, до якої має прагнути система державного управління.

Державне управління характеризується постійним розвитком, рухом та змінами своїх елементів, що відображається на стані суб'єктів та об'єктів управління. Принцип стабільності означає, що в державному управлінні має бути закріплено ідею розвитку та руху, але сталого розвитку, тобто такого, що має в основі певні незмінні елементи. За умови дотримання принципу стабільності державне управління має динамічно розвиватись із збереженням свої основної мети, цілісності та впорядкованості.

Переходячи до характеристики принципу стабільності в державному управлінні адміністративно-політичною сферою, слід, в першу чергу зазначити, що управління в адміністративно-політичній сфері є різновидом державного управління, вираженого в цілеспрямованому й організуючому впливі, здійснюваному з метою забезпечення взаємодії, погодженості й упорядкування загальних дій людей, органів, підрозділів і служб в інтересах ефективного виконання поставлених перед ними завдань [15]. Разом із цим, управління в адміністративно-політичній сфері має свій специфічний характер, властивий тільки названій сфері і її складових. Всі вони носять політичний, захисний характер і прямо пов'язані з головними й фундаментальними функціями держави. Це, в першу чергу, оборона, національна безпека, іноземні справи, внутрішні справи, юстиція, а також державна служба.

Адміністративно-політична сфера також характеризується більш відчутним впливом на неї політики, що помітно під час зміни керівництва держави, а також керівників органів державного управління.

Незважаючи на це, саме для адміністративно-політичної сфери державного управління характерною була стабільність управлінської системи, яка, незважаючи на реформування органів виконавчої влади і динамічний розвиток, на протязі довгого часу залишалась стабільною та майже незмінною.

Так, 22 липня 1998 року Президентом України було прийнято Указ «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», яким було прийнято і впроваджено Концепцію адміністративної реформи в Україні, пізніше відбулося прийняття указів Президента України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року та від 6 квітня 2011 року, прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року. Зазначені нормативно-правові акти внесли значні зміни в саму побудову та функціонування системи органів виконавчої влади, однак, саме система державного управління галузями адміністративно-політичної сфери хоча і зазнала змін, але залишилась стабільною із збереженням основних органів державного управління та напрямів

їх діяльності. Цікавим також видається той факт, що із прийняттям змін до Конституції України, Президент України втратив повноваження із призначення Прем'єр міністра України та міністрів, за виключенням Міністра оборони та Міністра закордонних справ, які очолюють центральні органи виконавчої влади, що входять до адміністративно-політичної сфери. Тобто, такі зміни щодо державного управління адміністративно-політичною сферою свідчать саме про сталий, безпечний розвиток цієї сфери, що дозволяє рухатись уперед із урахуванням нових суспільних відносин та процесів, та, водночас, забезпечують збереження основних параметрів державного управління в цілому.

Однак, зміни, що відбуваються на протязі останніх років ставлять під сумнів можливість сталого та ефективного розвитку держави. Сучасна українська держава перебуває в стані реформувань та повного оновлення системи державного управління, це особливо відчутно на прикладі таких галузей державного управління, як юстиція, внутрішні справи оборона. Доволі масштабно реформуються галузі зовнішніх справ, державної служби та інші. І хоча необхідність такого оновлення не викликає жодних сумнівів, на наш погляд, під час новітнього реформування фактично відбувається спроба побудувати нову систему державного управління. Політична складова цього реформування призвела до хаосу в управлінні окремими галузями. Так, відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року та у зв'язку з реформуванням системи центральних органів виконавчої влади було створено Державну реєстраційну службу України. Указом Президента України від 6 квітня 2011 року було затверджено Положення про Державну реєстраційну службу. Передбачалось, що ця служба розпочне реєстрацію права на нерухоме майно, що на той час здійснювало бюро технічної інвентаризації, з 1 січня 2012 року згідно з Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень». 23 січня 2015 року рішенням Кабінету Міністрів України було ліквідовано Державну виконавчу та Державну реєстраційну служби, також очільником Міністерства юстиції України було зазначено, що працівників та керівників органів

юстиції очікують процедура оцінки ефективності їх роботи та скорочення. Тобто, фактично новостворений орган виконавчої влади – Державна реєстраційна служба здійснювала свою діяльність на протязі трьох років, що навряд дає змогу вести мову про ефективність існування такого органу взагалі. Схожа ситуація складається також в галузі внутрішніх справ, де лише за останній рік було ліквідовано декілька структурних підрозділів, та створено декілька нових.

Саме тому доцільно вести мову не лише про теоретичне визнання необхідності виокремлення принципу стабільності державного управління адміністративно-політичною сферою, а і про його законодавче закріплення, оскільки це дасть змогу, з одного боку, здійснювати необхідні зміни в суб'єктах державного управління, формах і методах здійснення державного управління тощо, з іншого боку, зберігати незмінність та цілісність управлінської системи держави в цілому.

Видається, що найбільш ефективним шляхом закріплення та реалізації принципу стабільності є встановлення певного строку, на протязі якого галузі державного управління мають бути так би мовити «законсервовані» в певному стані, та функціонувати певний проміжок часу без змін. Тобто, якщо, на разі відбувається реформування галузей юстиції та внутрішніх справ, то має бути задекларовано, що ці галузі, після реалізації запланованих змін, повинні функціонувати на протязі, наприклад, п'яти років без подальших оновлень, які суттєвим чином можуть впливати на здійснення державного управління.

Думається, що, враховуючи важливість стабільності управлінської системи для забезпечення ефективного управління, одним із принципів державного управління адміністративно-політичною сферою має стати принцип стабільності управлінської системи, оскільки лише за умови стабільного розвитку можна досягти мети державного управління.

Перспективами подальших досліджень є визначення можливості законодавчого закріплення принципу стабільності державного управління адміністративно-політичною сферою та вироблення конкретних пропозицій з цього питання.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Давыдянец Д. Е. К определению понятий «равновесие», «устойчивость», «стабильность», «стационарность» [Электронный ресурс] / Д. Е. Давыдянец, И. П. Макеенко, Е. А. Бондаренко. – Режим доступа : http://www.stis.su/stv_files/downloads/science/Davidanc.pdf
2. Салимов Ф. Н. Понятие стабильность в науке о международных отношениях / Ф. Н. Салимов // Вестник Таджикского национального университета. – 2010. – № 1(57). – С. 3–6.
3. Понятие социальной стабильности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.grandars.ru/college/sociologiya/socialnaya-stabilnost.html>
4. Бурдов В. Экономическая теория развития общества : в 2 т. / В. Бурдов ; [ред. В. Д. Смолин]. - СПб, 2005. – Т. 1. – 220 с.
5. Ребкало В. Політична стабільність і політична безпека: характер та механізми взаємозв'язку / В. Ребкало, В. Шахов // Вісник Національної академії державного управління. – 2011. – № 3 – С. 159–169.
6. Руденко О. М. Дефініції суспільної стабільності в державному управлінні / О. М. Руденко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 101–109.
7. Поверляк Т. І. Визначення поняття «економічна стабільність» та «економічна стійкість» [Електронний ресурс] / Т. І. Поверляк. – Режим доступа : <http://intkonf.org/poverlyak-t-i-viznachennya-ponyat-ekonomichna-stabilnist-ta-ekonomichna-stiykist/>
8. Перетятко А. В. Етимологія категорії «економічна стабільність підприємства» / А. В. Перетятко // Комунальне господарство міст : наук.-техн. зб. – 2013. – С. 203–212.
9. Попов І. В. Методичні підходи до визначення стабільності фінансової системи [Електронний ресурс] / І. В. Попов. – Режим доступа : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1177>
10. Понятие стабильности и ее составляющие [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://polituk.com/geopolitika/156-ponjatie-stabilnosti-i-ee-sostavljajushhie.html>
11. Баскова И. В. Стабильность и динамизм советского уголовного закона : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.08 [Электронный ресурс] / И. В. Баскова ; МГУ. – М., 1989. – 18 с. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=51629>
12. Монастирський Д. А. Поняття та природа стабільності закону / Д. А. Монастирський // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 61–65.
13. Райков А. Устойчивость государственного управления и открытость информационной сферы / А. Райков // Открытые системы. – 1996. – № 6. – С. 15–19.
14. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник [Електронний ресурс] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – Режим доступа : http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/books/_book-685.htm

REFERENCES:

1. Davydyants, D.Ye., Makeenko, I.P. & Bondarenko, Ye.A. K opredeleniyu ponyatiy “ravnovesie”, “ustoychivost”, “stabilnost”, “statsionarnost” [To the definition of the terms “balance”, “steadiness”, “stability”, “stationarity”]. Available at: http://www.stis.su/stv_files/downloads/science/Davidanc.pdf
2. Salimov, F.N. (2010). Ponyatie stabilnost v nauke o mezhdunarodnykh otnosheniyakh [The concept of stability in the science on international relations]. Vestnik Tadzhijskogo natsionalnogo universiteta, vol.1(57), pp. 3–6.
3. Ponyatie sotsialnoy stabilnosti [The concept of social stability] Available at: <http://www.grandars.ru/college/sociologiya/socialnaya-stabilnost.html>
4. Burdov, V. (2005). Ekonomicheskaya teoriya razvitiya obshchestva : v 2 t. [The economic theory of the society development], Saint Petersburg (in Russian).
5. Rebkalov, V. (2011). Politychna stabilnist i politychna bezpeka: kharakter ta mekhanizmy vzaiemozviazku [Political stability and political security: character and mechanism of interrelation]. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia. vol. 3, pp. 159–169.
6. Rudenko, O.M. (2009). Definitсии suspilnoi stabilnosti v derzhavnomu upravlinni [Definitions of social stability in the state government]. Strategic Priorities, vol. 3(12), pp. 101–109.
7. Poverlyak, T. I. Vyznachennia poniattia “ekonomichna stabilnist” ta “ekonomichna stiykist”. [Definition of the term “economic stability” and “economic stableness”]. Available at: <http://intkonf.org/poverlyak-t-i-viznachennya-ponyat-ekonomichna-stabilnist-ta-ekonomichna-stiykist/>
8. Peretiakko, A.V. (2013). Etymolohiia katehorii “ekonomichna stabilnist pidpriemstva” [Etymology of the category “economic stability of enterprise”]

- conomic stability of the enterprise”]. *Komunalne hospodarstvo mist : nauk.-tekhn. zb.*, pp. 203–212.
9. Popov, I.V. *Metodychni pidkhody do vyznachennia stabilnosti finansovoi systemy*. [Methodical approaches to the definition of the financial system stability]. Available at : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1177>
 10. *Ponyatie stabilnosti i ee sostavlyayuschie* [Stability concept and its components]. Available at : <http://polituk.com/geopolitika/156-ponjatie-stabilnosti-i-ee-sostavljajushhie.html>
 11. Baskova, I.V. (1989). *Stabilnost i dinamizm sovetskogo ugovnogo zakona* [Stability and dynamism of the soviet criminal law: abstract of dissertation of the candidate of juridical science 12.00.08] (PhD Thesis), Moskva, Moskovskiy gosudarstvenniy universitet.
 12. Monastyrskiy, D.A. (2005). *Poniattia ta pryroda stabilnosti zakonu* [The concept and essence of the stability of law]. *The University Scientific Notes*, 1–2 (13–14), pp. 61–65.
 13. Raykov, A. (1996). *Ustoychivost gosudarstvennogo upravleniya i otkrytost informatsionnoy sfery* [Steadiness of the state government and openness of the information sphere], *Otkrytyie systemy*, vol. 6, pp. 15–19.
 14. Malynovskiy, V.Ya. (2000). *Derzhavne upravlinnia : navch. posib*. [State government: tutorial]. Lutsk : Red.-vyd. vidd. «Vezha» Vol. derzh. un-tu im. Lesi Ukrainky (in Ukrainian).
 15. Kolpakov, V.K & Kuzmenko, O.V (2003). *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine: Textbook]. Kyiv: Yurinkom Inter, (in Ukrainian).