

К. В. Бондаренко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СИСТЕМА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

Стаття присвячена аналізу системи законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою. Увага приділяється питанням визначення системи законодавства взагалі і системи законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою зокрема. Виокремлюються характерні риси та особливості цієї системи. Висвітлюється роль специфічних нормативно-правових актів, які мають здебільшого політичний характер.

Ключові слова: система законодавства, державне управління, адміністративно-політична сфера, нормативно-правові акти, міжнародні нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Поняття системи законодавства є однією з категорій, яка застосовується всіма без виключення галузями права, оскільки однорідні суспільні відносини, які регулюються відповідними нормами права і становлять галузь права, регламентуються нормативно-правовими актами, які є частиною системи законодавства України. Питання належного визначення системи законодавства є важливим, оскільки саме таке визначення дозволяє включати або не включати окремі види нормативно-правових актів до системи законодавства, що опосередковано впливає і на правозастосовну діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система адміністративного законодавства України є відносно усталеним поняттям, яке висвітлюється багатьма вченими в підручниках з адміністративного права, питання системи адміністративного законодавства, що регулює правовідносини різних інститутів адміністративного права (державна служба, адміністративна відповідальність тощо) також знаходили відображення у теоретичних напрацюваннях. Однак питання системи адміністративного законодавства щодо державного управління сферами, які є елементами системи адміністративного права України, зокрема, адміністративно-політичною

сферою, висвітлюються лише в частині джерел, у той час як регулювання сфери в цілому залишається поза увагою вчених-адміністративістів.

Мета статті – на основі аналізу системи законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою визначити загальні риси та особливості цієї системи, виявити роль та вплив різних нормативно-правових актів на здійснення державного управління адміністративно-політичною сферою.

Виклад основного матеріалу. Система права – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних юридичних норм певної держави, що характеризується єдністю, узгодженістю, а також поділом на галузі та інститути. Поняття системи права визначає зміст об'єктивного юридичного права. Його форма характеризується поняттям системи законодавства. Система законодавства – це комплекс взаємопов'язаних і взаємодіючих чинних нормативно-правових приписів, що вміщені в нормативно-правових актах; цей комплекс виражається в їхній єдності й узгодженості, а також у розподілі за галузями, інститутами тощо. Простіше кажучи, система законодавства – це система всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів держави [1]. Система права і система законодавства є одними з найважливіших системних категорій в юриспруденції. Вони співвідносяться як

зміст і форма. Система права і система законодавства – це взаємопов'язані категорії, що відображають суть права. Система права – це внутрішня структура права, що об'єктивно відповідає характеру регульованих правом суспільних відносин. Система законодавства – це зовнішня форма системи права, що виражає будову системи його джерел, тобто систему нормативно-правових актів [2].

В юридичній літературі немає однозначного визначення поняття «система законодавства», натомість існує кілька розумінь, вибір яких залежить від формального або матеріального підходу до визначення категорії «закон», яка є центральною для розуміння системи законодавства [3]. Вважаємо більш правильним широке визначення категорії «система законодавства» як системи не тільки законів, а й усіх джерел (форм) офіційно встановленого об'єктивного права: підзаконних актів, що приймаються президентом, урядом, міністерствами та іншими органами держави, тобто системи усіх нормативно-правових актів держави й органів місцевого самоврядування, включаючи акти нижчого рівня (локальні акти).

Правові засади державного управління адміністративно-політичною сферою є сукупністю нормативно-правових актів, прийнятих у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами, які регулюють здійснення завдань та функцій галузей, що становлять адміністративно-політичну сферу державного управління.

Така сукупність нормативно-правових актів характеризується особливостями, які дозволяють виділяти їх в окрему систему, та ознаками, характерними для правових засад управління різних галузей та сфер (є зовнішньою формою існування основної частини системи права; способом надання юридичного (формального) значення нормам права, сформованим у суспільстві; виражає норми права через нормативно-правові приписи; має два рівня будови – вертикальну (ієрархічну, супідрядну) і горизонтальну (рівнозначну); має суб'єктивний характер; має структуру – галузі та інститути законодавства [3]). Система нормативно-правових актів, які регулюють організацію і функціонуван-

ня державного управління адміністративно-політичною сферою, є ієрархічною, а всі її елементи – взаємопов'язаними та взаємодіючими.

Однією з особливостей правових засад управління адміністративно-політичною сферою є те, що цю систему складають численні нормативно-правові акти, різні за юридичною силою, суб'єктом видання, масштабом дії, колом правовідносин, які ними регулюються. Оскільки сама адміністративно-політична сфера як комплексна сфера державного управління включає норми багатьох галузей права, а також з огляду на велику кількість видів самої управлінської діяльності, що здійснюється різними суб'єктами в межах цієї сфери, питання державного управління адміністративно-політичною сферою також визначаються нормативно-правовими актами різних галузей права.

Основою цієї системи є Конституція України, яка визначає головні засади організації і здійснення державного управління адміністративно-політичною сферою. Аналіз положень Конституції України дозволяє стверджувати, що Конституція містить положення, які прямо регулюють здійснення державного управління галузями, що становлять адміністративно-політичну сферу (національна безпека і оборона, внутрішні справи, закордонні справи, юстиція, державна служба), а також ті, які прямо не визначають питання державного управління зазначеними галузями, але мають велике значення при встановленні принципів державного управління, організації його функціонування тощо.

Так, Конституція України (ст. 17) встановлює, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, Збройних сил України, справою всього народу [4]. Прагнучи до мирного співіснування з усіма державами, Україна підтримує свою обороноздатність на рівні, достатньому для захисту від агресії. Також Конституція України визначає, що Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України, регламентує порядок оголошення стану війни та укладення

миру, порядок застосування Збройних сил України та визначає інші найсуттєвіші питання державного управління національною безпекою та обороною. Відповідно до п. 17 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основи національної безпеки та забезпечення громадського порядку, тобто основне питання діяльності органів внутрішніх справ (забезпечення громадського порядку і громадської безпеки).

Зовнішньополітичну діяльність України спрямовано на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами й нормами міжнародного права (ст. 18 Конституції України).

Галузь юстиції (на відміну від інших галузей адміністративно-політичної сфери) характеризується багатооб'єктністю, яка породжує і багатоцільову спрямованість державного управління галуззю [5], однак загальні принципи всіх напрямів управлінської діяльності галузі юстиції також визначені Конституцією України.

Ст. 38 Конституції України визначає, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Також ст. 24 встановлено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольором шкіри, політичними, релігійними та іншими переконаннями, статтю, етнічним та соціальним походженням, майновим станом, місцем проживання, за мовними та іншими ознаками [6, с. 14]. Ці положення стали основою для одного із найголовніших принципів державної служби – принципу рівного доступу громадян до державної служби, який був закріплений та більш повно врегульований Законом України «Про державну службу», що встановлює способи та порядок заміщення посад на державній службі та вимоги, які висуваються до державних службовців [7].

Таким чином, можна побачити, що основні засади державного управління всіма галузями, які складають адміністративно-політичну сферу, встановлені в Конституції України. Для галузей націо-

нальної безпеки, оборони, внутрішніх і закордонних справ Конституція України встановлює основні засади діяльності, для галузей юстиції та державної служби – основні принципи.

Неможливо залишити поза увагою той факт, що Конституція України також встановлює основні повноваження Президента України, Верховної Ради України та повноваження державного управління Кабінету Міністрів України в адміністративно-політичній сфері. Наприклад, Конституція України встановлює, що Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України, очолює Раду національної безпеки і оборони, представляє нашу державу в зовнішніх відносинах, здійснює загальне керівництво державною службою, тобто фактично керує галузями національної безпеки і оборони, закордонними справами та державною службою.

Варто також відзначити, що систему законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою, окрім Конституції України, становлять міжнародні нормативно-правові акти, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, серед яких особливе місце займають нормативно-правові акти органів державного управління спеціального призначення, які діють поза системою органів виконавчої влади та мають особливий нормативно встановлений статус (наприклад, РНБО, Національне агентство України з питань державної служби).

Окремо слід відзначити рішення Конституційного Суду України як частину цієї системи, наприклад, рішення у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого п. 12 Положення про Міністерство оборони України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 р. № 1080 в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 664 (справа про погодження структури центрального апарату Міністерства оборони України), рішення у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання здійс-

нення керівництва у сферах національної безпеки і оборони», рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців).

Також слід звернути увагу на важливість таких специфічних актів, як Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., Акт про незалежність України від 24 серпня 1991 р., Заява про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р.

Декларація про державний суверенітет України – це нормативно-правовий акт, який було прийнято Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. і який нормативно визначив основні засади державного і суспільного ладу з окремих найважливіших питань (право української нації на самовизначення, обов'язок держави захищати й охороняти національну державність українців, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, недоторканість території України, визнання невід'ємних прав і свобод людини тощо) [8]. І хоча Декларація мала здебільшого політичне значення, вона встановила в Україні найважливішу ознаку держави – її суверенітет, і Україна не лише формально, а й фактично стала державою.

Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. став унікальним нормативним актом для Української держави. На відміну від Декларації про державний суверенітет України, що затверджувала лише верховенство Конституції і законів УРСР на своїй території, Акт наголошував, що на території України мають чинність лише виключно Конституція і закони України [9].

У Декларації про державний суверенітет Верховна Рада зазначала, що Україна дотримуватиметься трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. На підтвердження Декларації 24 жовтня 1991 р. парламент схвалив Заяву про без'ядерний статус України, яка стала запорукою та необхідною умовою для міжнародної підтримки та

міжнародного співробітництва України з іншими державами [10].

Ці акти посідають особливе місце у системі законодавства, оскільки, по-перше, їх прийняття є разовою, винятковою подією у нормотворчій практиці держави [11], по-друге, їх положення були базовими для прийняття Конституції України, яка є Основним Законом держави. Більше того, ці нормативно-правові акти є основоположними для галузей оборони, закордонних справ та національної безпеки, що входять до адміністративно-політичної сфери державного управління.

Окремо слід також назвати такий особливий нормативно-правовий акт, як Універсал національної єдності, який було прийнято Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України 3 серпня 2006 р. Цей нормативно-правовий акт є унікальним для сучасної української держави, оскільки, по-перше, новітня історія України не знає прикладів такого роду нормативно-правового акта, по-друге, цей документ приймався в надважких політичних умовах, по-третє, незважаючи на політичний характер документа, він мав велике значення для адміністративно-політичної сфери, встановлюючи важливі положення щодо галузей національної безпеки, оборони, закордонних справ (забезпечення енергетичної безпеки України – ст. 20, продовження курсу європейської інтеграції України з перспективою вступу України до Європейського Союзу – ст. 25, вирішення питання щодо вступу до НАТО за наслідками референдуму, який проводиться після виконання Україною усіх необхідних для цього процедур – ст. 27) [12].

Важливе місце в системі законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою також посідають міжнародні нормативно-правові акти та міжнародні договори (наприклад, Віденська конвенція про дипломатичні зносини 18 квітня 1961р., Віденська конвенція про консульські зносини 24 квітня 1963 р. тощо). Як правило, галузі державного управління використовують міжнародні нормативно-правові акти, якщо вони прямо регулюють важливі питання цієї галузі. Наприклад, до правових засад державного

управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів належать, зокрема, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення 1973 р. та Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 р. [13; 14]. Зазначені нормативно-правові акти, що безпосередньо регулюють питання, віднесені до галузі охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів, були ратифіковані та стали частиною національного законодавства. Особливістю ролі міжнародних актів у регулюванні адміністративно-політичної сфери є те, що для галузі закордонних справ, яка входить до адміністративно-політичної сфери, велику роль відіграють саме міжнародно-правові акти. При цьому для управління закордонними справами мають значення як базові міжнародні договори, що регламентують порядок діяльності держав на міжнародній арені, організацію діяльності дипломатичних та консульських установ, проходження дипломатичної та консульської служби, так і договори з конкретними країнами та організаціями, укладені Україною. Будь-який міжнародний договір, що в той чи інший спосіб впливає на нашу державу та її міжнародні відносини, використовується в державному управлінні закордонними справами.

Серед законів України, що регулюють державне управління адміністративно-політичною сферою, варто виокремити такі: «Про основи національної безпеки України», «Про державний кордон України», «Про Збройні Сили України», «Про оборону України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію України», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про державну службу», «Про дипломатичну службу», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про нотаріат», «Про державну виконавчу службу», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про виконавче провадження» тощо.

Також до системи законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою входять укази

Президента України (наприклад, «Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань», «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України», «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном», «Про Консульський статут України», «Про дипломатичний та службовий паспорти України», «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ», «Про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади», «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», «Питання управління державною службою в Україні» тощо), постанови Кабінету Міністрів України (наприклад, «Про оптимізацію системи органів виконавчої влади», «Про контрольовані прикордонні райони», «Про заходи щодо підвищення кваліфікації посадових осіб і спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань національної безпеки та оборони держави», «Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах», «Про затвердження Положення про Представництво Міністерства закордонних справ України на території України», «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативних актів міністерств та інших органів виконавчої влади», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» тощо), відомчі нормативні накази (наприклад, наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України», наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Головне управління юстиції Мінюсту України в АРК, обласні, Київське і Севастопольське міські управління юстиції та Положення про районні, районні в містах, міські (міст обласного значення) управління юстиції» тощо).

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного аналізу системи законодав-

ства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою можна дійти таких висновків. Конституція України визначає основні засади державного управління адміністративно-політичною сферою як безпосередньо, так і через діяльність державних органів. На відміну від багатьох інших комплексних інститутів та галузей, які користуються лише загально-правовими конституційними принципами законності, верховенства права, демократизму тощо, державне управління адміністративно-політичною сферою здійснюється як на підставі загальноправових конституційних принципів, так і на підставі специфічних положень, які стосуються лише цієї сфери. Важливе місце посідають міжнародні нормативно-правові акти та міжнародні договори. Закони України, які приймаються у встановленому порядку Верховною Радою України, розвивають конституційні положення, визначають систему органів, які безпосередньо здійснюють повноваження з управління галузями адміністративно-політичної сфери, встановлюють їх правовий статус та повноваження. Президент України здійснює загальне керівництво галузями національної безпеки і оборони, закордонними справами та державною службою, в інших галузях (внутрішні справи та юстиція) має повноваження управлінського характеру, а також в межах встановлених повноважень приймає укази щодо здійснення управління галузями адміністративно-політичної сфери, які є обов'язковими для виконання всіма учасниками відповідних правовідносин. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними актами, що видаються на підставі та задля деталізації законів, сприяють більш ефективному правозастосуванню. Їх також можна розглядати як правові акти публічного управління, їхньою метою є управління відносинами, що виникають в адміністративно-політичній сфері, тобто самою сферою. Нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також інших державних органів мають важливе значення, адже забезпечують методичне супроводження, організаційне забезпечення діяльності з управління адміністративно-політичною

сферою. Конституційний Суд України в межах своїх повноважень видає нормативно-правові акти, які є актами контролю щодо прийнятих нормативно-правових актів.

Перспективами подальших досліджень є аналіз історичного аспекту становлення законодавства щодо державного управління адміністративно-політичною сферою.

Список використаної літератури:

1. Максимов А.Л. Теорія держави і права: [навч. посібник]. – 2003. – 93 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.house/istoriya-gosudarstva-teoriya/ponyattya-sistemi-zakonodavstva-30559.html>.
2. Волинка К.Г. Теорія держави і права: [навч. посібник]. – К. : МАУП, 2003. – 240 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net/2010-12-16-20-00-40/133-kg-volinka-teorija-derzhavi-i-prava/3683-rozdil-18-sistema-zakonodavstva-normativno-pravovi-akti-i-yih-sistemizatsija.html>.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – К. : Правова єдність, 2011. – 520 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1580112343117/pravo/sistema_zakonodavstva.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р., зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Адміністративне право України: [підручник] / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net/adminpravo/50-jup-bitjak-administrativne-pravo-ukrayini/974-glava-46-upravlinnja-justitsieju.html>.
6. Балух Д.В. Управління державною службою в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. / Д.В. Балух, Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – С. 35.
7. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Декларація про державний суверенітет України : Декларація Верховної Ради

- УРСР від 16 липня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
9. Про проголошення незалежності України : Акт Верховної Ради України від 24 серпня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>.
10. Про без'ядерний статус України : заява Верховної Ради України від 24 жовтня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-12>.
11. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : [підручник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; МОНУ ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ ; Київський ун-т права ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Правова єдність, 2010. – 432 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/12281128/pravo/vidi_dzherel_konstitutsiyного_prava.
12. Універсал національної єдності : Універсал Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0010100-06>.
13. Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення від 03 березня 1973 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_129.
14. Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин від 23 червня 1979 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_136/page.
-

Бондаренко К. В. Система законодательства Украины по государственному управлению административно-политической сферой

Статья посвящена анализу системы законодательства Украины по государственному управлению административно-политической сферой. Внимание уделяется вопросам определения системы законодательства вообще и системы законодательства Украины по государственному управлению административно-политической сферой в частности. Выделяются характерные черты и особенности этой системы. Освещается роль специфических нормативно-правовых актов, которые имеют по большей части политический характер.

Ключевые слова: система законодательства, государственное управление, административно-политическая сфера, нормативно-правовые акты, международные нормативно-правовые акты.

Bondarenko K. Ukrainian legislation on public administration system administrative-political sphere

The article is devoted to the analyses of the system of the Ukrainian legislation on regulation of the state management of the administrative-political sphere. The attention is directed to the questions of definition of the legislation system in general and the system of the Ukrainian legislation on regulation of the state management of the administrative-political sphere, in particular. There are marked out the characteristic and specific features of that system. There is researched the role of specific normative-legal acts that have mostly political character.

Key words: legislation system, state management, administrative-political sphere, normative-legal acts, international normative-legal acts.