

УДК 342.95

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

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНОЮ СФЕРОЮ

У наші дні, коли відбуваються процеси системного реформування організаційних засад управління (які час від часу мають хаотичний характер), а в науці здійснюється перегляд підходів до державного управління як феномену та впроваджується якісно нова категорія «публічне адміністрування», надзвичайно актуальним є вивчення історії – генезису становлення законодавства у сфері державного управління адміністративно-політичною сферою.

Розгляду даних питань фрагментарно присвячені праці В.Б. Авер'янова, С.В. Ківалова, Б.А. Пережняка, О.І. Погібко, В.Ф. Погорілка та ін. Однак наявні роботи стосуються становлення законодавства в одній окремій галузі – оборони, юстиції тощо. У роботах виокремлюються етапи становлення законодавства та/або пропонуються перспективи його розвитку. Водночас цілісно в наукових роботах не розглядалось становлення законодавства у сфері державного управління в адміністративно-політичній сфері. Дане питання є актуальним та важливим із точки зору здійснення періодизації, з'ясування загальних рис установленні законодавства у відповідній сфері, вироблення підходів до подальшого реформування законодавства, зважаючи на цілісність адміністративно-політичної сфери як такої.

Враховуючи, що адміністративно-політична сфера складається з окремих галузей, розпочати відповідне дослідження слід з огляду становлення законодавства в кожній окремій галузі.

Розглядаючи становлення законодавства в галузі оборони, О.І. Погібко у 2008 році відзначав, що законодавство у військовій сфері можливо поділити на чотири основні етапи. Дослідник вважає, що на першому, в період з 1991 по 1996 роки, відбулося формування основ Збройних Сил України. На другому, з 1997 по 2000 роки, тривало будівництво нашого війська відповідно до розвитку законодавчої бази. Третньому етапу реформування (з 2001 по 2005 роки) притаманне вдосконалення законодавства щодо розвитку Збройних Сил. На четвертому – з 2006 року – передбачається подальший розвиток військового законодавства, який визначатиме реалізацію військового будівництва в Україні в межах равового поля [1, с. 85]. Аналогічну періодизацію було запропоновано й іншими фахівцями, зокрема відповідальним редактором щомісячного інформаційно-аналітичного

видання «Правовійськової сфери» М. Карпенком у 2007 році [2]. Відмічаючи обґрунтованість запропонованої періодизації, слід зауважити, що на сьогодні відповідна періодизація потребує перегляду та доповнення, враховуючи як часові параметри (сплив більш ніж 8-ми років), так і події, що відбуваються в країні протягом останніх років.

Початком наступного етапу, на нашу думку, слід відзначити 2012 рік, коли відбулось прийняття низки документів у галузях національної безпеки та оборони, до яких належать Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» та Воєнна доктрина України, ухвалення якої було зумовлено остаточним закріпленням нового зовнішньополітичного курсу країни. Відмінність зовнішньої, безпекової від внутрішньої політики полягала в тому, що її курс передбачав відмову від перспективи членства в НАТО, законодавче закріплення позаблокового статусу та зближення з Росією у форматі поглибленого стратегічного партнерства, а у внутрішній політиці – курс демонтажу демократичного ладу в країні і побудову авторитарного клептократичного режиму [3, с. 219].

Безумовно, новий, сучасний етап розвитку законодавства неодмінно пов'язаний із політичною ситуацією, що склалась у державі. Так, 2014–2015 роки характеризується стрімким розвитком відповідного законодавства. Прихована агресія, якої зазнала наша держава, вимагала термінового прийняття законодавчих актів для вжиття дієвих заходів стосовно захисту нашої держави, зокрема Законів України «Про Національну гвардію України» [4], «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [5], затвердження нової редакції Воєнної доктрини України [6], внесення системних змін до основних законодавчих актів у сфері оборони.

Таким чином, запропонована раніше періодизація становлення законодавства в галузі оборони потребує вдосконалення з виділенням двох додаткових етапів: 2012–2014 роки; 2014 роки – теперішній час.

Слід оглянути також процеси становлення законодавства у сфері державного управління державною службою в Україні. Серед законів України центральне місце тривалий час займав Закон України «Про державну службу» [7], який було прийнято 1993 р. Цей закон визначив поняття

державної служби, її ознаки, принципи державної служби, права та обов'язки державних службовців, встановив орган управління державною службою та його повноваження. Протягом тривалого часу даний закон як базовий завдавав напрямків розвитку законодавства у відповідній сфері, аж поки належну увагу розвитку законодавства в галузі державної служби не було приділено Президентом України наприкінці 90-х – початку 2000-х років. У зв'язку із цим слід згадати Указ Президента України від 14 квітня 2000 року «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні», а також Указ від 09 листопада 2000 року «Про комплексну програму підготовки державних службовців». У свою чергу, у 2006 році схвалено «Концепцію розвитку законодавства про державну службу», що також є значною віхою в розвитку законодавства відповідної сфери.

В умовах зміни політичного укладу країни у 2010–2012 роках відбувається новий поштовх у розвитку законодавства цієї галузі. Указом Президента України від 18 липня 2011 року затверджується положення про Національне агентство з питань державної служби як єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою, що в цілому можна вважати одним із проявів задекларованої реалізації ідеї сервісної держави. Врешті-решт, 17 листопада 2011 року парламент ухвалює новий Закон «Про державну службу» [8], що за своїм змістом став принципово новим та прогресивним актом, який зумовив напрями діяльності відповідних органів на найближчі роки, які зумовили стрімку розробку та прийняття підзаконних актів, що мали регламентувати новітні запроваджені вказаним законом процедури. Крім того, 27 червня 2012 року Кабінетом Міністрів України схвалюється Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року. Оскільки метою даної статті не є докладний аналіз новел та подій тих часів, а лише огляд становлення законодавства, немає сенсу докладно зупинятись на численних розроблених на виконання закону 2011 року нормативних актах. Однак ані вказаний закон, ані деталізуючі нормативні акти, на жаль, так і не набули чинності. Враховуючи нові політичні реалії, беручи до уваги, що реформу державної служби визначили як пріоритетну в Коаліційній угоді та програмі діяльності уряду, 10 грудня 2015 року ухвалюється принципово новий Закон України «Про державну службу» [9], що заклав новий етап розвитку законодавства у відповідній галузі.

Таким чином, розвиток законодавства у сфері державної служби залежить від політичної волі та політичної кон'юнктури країни. Додатково даний факт підтверджує те, що, як це не дивно, на

даний час так і не ухвалено нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який за своїм змістом має відповідати закону про державну службу. Відсутність політичної необхідності та політичних спекуляцій у даній сфері зумовлюють відкидання питання щодо прийняття даного закону на невизначений термін.

Таким чином, проаналізувавши процес становлення законодавства у сфері державного управління в галузі оборони та державної служби, можна виокремити спільні риси їх розвитку та схожі етапи. Слід зазначити, що такі риси спостерігаються і під час огляду становлення законодавства і в інших галузях адміністративно-політичної сфери.

Аналогічною є ситуація щодо становлення законодавства в галузі державного управління юстицією. Із здобуттям Україною незалежності було прийнято засадничі акти у відповідній галузі. Окрім затвердження положення про Міністерство юстиції України, слід відзначити прийняття таких базових законів, як Закони України «Про адвокатуру» (1992 рік) [10], «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (1993 рік) [11], «Про нотаріат» (1993 рік) [12] тощо. Друга «хвиля» законодавчих актів приймається наприкінці 90-х – початку 2000-х, серед яких – закони України «Про виконавче провадження» (1999 рік) [13], «Про Національний архівний фонд і архівні установи» в новій редакції (2001 рік), Кримінально-виконавчий кодекс (2003 рік), «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (2003 рік) [14], «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно» (2004 рік) [15]. У цей період активно вносяться зміни до Законів «Про нотаріат», «Про адвокатуру», хоча до 2000-го року таких змін було обмаль. Тобто можна констатувати перехід до більш детального регулювання відповідних відносин, вжиття заходів щодо вдосконалення законодавства.

Наступний етап – початок 2010-х років, коли взагалі змінюються підходи до державного управління, зокрема, в галузі юстиції. Наприклад, новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (2012 рік) [16]; ухвалюється також Закон України «Про громадські об'єднання». Однак найголовнішою зміною є «повернення» державою реєстраційних функцій до органів держави (органів юстиції) та, відповідно, викладення Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» у новій редакції, внесення змін до законодавства щодо реєстрації юридичних осіб, актів цивільного стану тощо, що, у свою чергу, потребувало й утворення реєстраційної служби в складі органів юстиції. Безумовно, дані зміни мали дуже суттєвий вплив на державне управління в цій сфері взагалі.

У нових політичних реаліях реформування законодавства в галузі юстиції набирає нових обертів: нова редакція законів України щодо державної реєстрації та передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування, ухвалення в 2016 році нового Закону України «Про виконавче провадження» свідчать про новий етап розвитку законодавства у відповідній сфері.

Законодавство у сфері державного управління в галузі закордонних справ є більш стабільним, однак основні етапи його становлення є досить схожими. У першу чергу слід відзначити постанову Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України» [17] та Указ Президента України від 2 квітня 1994 р. № 127/94 «Про Консульський статут України» як перші базові акти в даній сфері. Залишаючи поза увагою Конституцію України, яка априорі ознаменувала новий етап розвитку законодавства у відповідній сфері, слід згадати початок 2000-х, зокрема Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 рік), численні підзаконні акти тощо.

І, знову ж таки, принципово новим етап розпочинається на початку 2010-х років із прийняттям, зокрема, Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [18], який став однією із центральних подій того часу. Однак у 2014 році, як то було й в межах інших галузей права, до закону вносяться суттєві зміни.

У цілому схожим чином розвивалось законодавство в галузі державного управління внутрішніми справами. Мова йде про те, що з моменту здобуття Україною незалежності одним із першочергових завдань стало забезпечення нової країни нормативно-правовими засадами у відповідній галузі. Тому законами першої черги можна назвати Закони України «Про міліцію» (1990 р.) [19], «Про оперативно-розшукову діяльність» (1992 р.), «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.). Конституція України закріпила назву та сутнісне призначення Міністерства внутрішніх справ, про яке міститься пряма згадка в тексті Основного Закону. Період наприкінці 90-х – на початку 2000-х характеризується прийняттям великого масиву підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедурні аспекти здійснення державного управління у відповідній сфері, діяльності органів управління. Особливого значення набули події 2014–2015 років, що спричинили системний перегляд засад державного управління у відповідній галузі з прийняттям Законів України «Про Національну поліцію» [20], «Про Національну гвардію».

Таким чином, оцінюючи історію становлення законодавства у сфері державного управління адміністративно-політичною сферою, можна зробити певні висновки та виокремити загальні риси,

що притаманні йому як загальному масиву правових норм, об'єднаних спільною суттю та значенням. Адміністративно-політична сфера неодмінно пов'язана із забезпеченням життєдіяльності та існування держави як такої. Виходячи із цього, прийняття базових законів, що встановлювали базові засади державного управління в даній сфері, стало першочерговим завданням у перші роки незалежності. Вказані обставини зумовлюють, що стосовно кожної із галузей протягом 1991–1993 років були прийняті засадничі з точки зору галузі правові акти, деякі з яких чинні й до сьогодні. Вказані правові акти характеризуються високим ідеологічним змістом, простотою та логікою викладання, є такими, що встановлювали засади галузі на підставі нового політичного ладу. Особливістю розвитку законодавства в цій сфері та політико-правового життя періоду полягало в тому, що вказані акти протягом 5–10 років майже не зазнавали змін. Вказані характерні особливості притаманні, в першу чергу, законодавству саме адміністративно-політичної сфери, оскільки в інших галузях розвиток законодавства відбувався за іншими правилами та в іншому темпі. Наприклад, «економічна Конституція» – Цивільний кодекс України, Сімейний кодекс України, Кримінальний кодекс України, прийняті вже у 2000-х роках. З іншого боку, аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування 1990-х років демонструє чи не щорічне прийняття принципово нових законів щодо організації публічної влади. Такої «розкоші» в адміністративно-політичній сфері держава собі дозволити не може.

Прийняття Конституції України зафіксувало довгострокові тенденції розвитку законодавства, в тому числі в адміністративно-політичній сфері. Фундаментальне значення даного акту є очевидним, тож немає сенсу зупинятись докладно на даній події в сенсі розглядуваних питань.

Наступним періодом, який доцільно виділити, – початок 2000-х років, період «другої хвилі», або оновлення та вдосконалення. Цей період характеризується принаймні двома ознаками. По-перше, – ухвалення нових законів або ж викладення в новій редакції існуючих. По-друге, саме в цей період розробляється та ухвалюється величезна кількість підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедури, положення про органи, встановлюють форми документів тощо. Тобто це період якісного та кількісного зросту з точки зору розвитку законодавства в даній сфері. Як це не прикро констатувати, розвиток законодавства саме в цей період та в ці роки пов'язаний із тим, що вказаний період є міжвиборчим із точки зору виборів Президента України. Із виборами Президента, що відбулись у 1999 році, та набуттям останнім повноважень на 5 років, на нашу думку, пов'язана активна законодавча робота. Що й казати, коли до

основних законів щорічно або по декілька разів на рік вносились зміни.

Наступний суттєвий період – 2010–2012 роки, протягом яких принципово оновлюються майже всі базові законодавчі акти в цій сфері. Політична складова таких процесів є очевидною. Звісно, були й об'єктивні причини такого оновлення – моральна застарілість законодавства, зокрема, у сфері державної служби. Не оцінюючи доцільність такого рішення, слід відзначити, що саме в цей період було вирішено триваючу проблему «тимчасового порядку реєстраційних дій місцевою владою». Однак, знову ж таки, законодавство у сфері державного управління адміністративно-політичною сферою стало заручником політичної кон'юнктури (чого вартий Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики»).

Наступний, не менш важливий етап (розпочався у 2014 р.) лише яскраво демонструє раніше окреслені особливості та проблеми розвитку законодавства у відповідній сфері. Маємо прийняття принципово нового Закону України «Про державну службу» замість прийнятого три роки тому закону щодо державної реєстрації в новій редакції, зміну підходів до виконавчого провадження тощо. Дійсно, було вирішено й певні давно назрілі проблеми. Однак неприпустимим є політичне маніпулювання законодавством в адміністративно-політичній сфері, від якого залежить стабільність самої держави. Тож, на нашу думку, висловлені погляди та спостереження мають допомогти сприйняти картину історії становлення законодавства в цілому та більш уважно ставитись до реформування в подальшому.

Перспективами подальших досліджень можна визначити більш ретельну оцінку кожного з етапів становлення законодавства в кожній окремій галузі.

Література

1. Погібко О. Основні шляхи та пріоритетні напрями вдосконалення законодавства у військовій сфері / О. Погібко // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – № 39. – С. 84-90.
2. Крапенко М. Розвиток законодавства України з питань військової сфери. / М. Карпенко // Право військової сфери [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.azimut-ukraine.com/pravo/articles/1_2005_rozvitok.html.
3. Стукалін Т. Організаційно-правові засади у сфері оборони України в контексті сучасних ризиків та загроз / Т. Стукалін // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2015. – Вип. 42. – С. 215–222.
4. Про національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
5. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України» : Указ Президента України 24 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>.

7. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

8. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

9. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

10. Про адвокатуру : Закон України від 19 грудня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2887-12>.

11. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3814-12.

12. Про нотаріат : Закон України від 02 вересня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.

13. Про виконавче провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-14>.

14. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

15. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно : Закон України від 01 липня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

16. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.

17. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02 липня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>.

18. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Закон України від 05 липня 2012 р.

19. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

20. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

Анотація

Бондаренко К. В. Історія становлення законодавства у сфері державного управління адміністративно-політичною сферою. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню історії становлення законодавства України щодо державного управління адміністративно-політичною сферою. Увага приділяється питанням висвітлення особливостей генези законодавства в різних галузях адміністративно-політичної сфери.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-політична сфера, законодавство, періодизація, нормативно-правові акти.

Аннотация

Бондаренко Е. В. История становления законодательства в сфере государственного управления административно-политической сферой. – Статья.

Статья посвящена исследованию истории становления законодательства Украины в сфере государственного управления административно-политической сферой. Внимание уделяется вопросам освещения особенностей генезиса законодательства в различных отраслях административно-политической сферы.

Ключевые слова: государственное управление, административно-политическая сфера, законодательство, периодизация, нормативно-правовые акты.

Summary

Bondarenko K. V. History of development of the legislation in the sphere of state management of the administrative-political sphere. – Article.

The article is devoted to the scientific research of the history of development of the legislation in the sphere of state management of the administrative-political sphere. The attention is devoted to the questions of specific features of the legislation' genesis in the different fields of the administrative-political sphere.

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