

ДО ПИТАННЯ ПРО ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ВІДОМЧОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

ON THE HISTORICAL BACKGROUND OF THE FORMATION OF NATIONAL DEPARTMENTAL RULEMAKING

Вороніна І.М.,

*ад'юнкт кафедри філософії права та юридичної логіки
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена історії становлення та розвитку відомчої нормотворчої діяльності. Систематизовано історіографію дослідження відомчого нормотворчого процесу з детальним розглядом наукових джерел із вказаної проблематики. Автор акцентує увагу на історії становлення та розвитку відомчої нормотворчої діяльності.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, підзаконні нормативно-правові акти, відомча нормотворчість, відомчий нормативно-правовий акт, історіографія.

Статья посвящена истории становления и развития ведомственной нормотворческой деятельности. Систематизировано историографию исследования ведомственного нормотворческого процесса с детальным рассмотрением научных источников по указанной проблематике. Автор акцентирует внимание на истории становления и развития ведомственной нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, подзаконные нормативно-правовые акты, ведомственное нормотворчество, ведомственный нормативно-правовой акт, историография.

The article is devoted to the history of formation and development of departmental rulemaking for activities. Historiography research systematized institutional legislative process, with detailed consideration of scientific sources indicated issues. The author focuses on the history of formation and development of departmental rulemaking for activities.

Key words: legal act, regulations regulations, departmental rulemaking, departmental legal act, historiography.

Постановка проблеми. В умовах сучасних кардинальних змін державотворчого та правотворчого змісту набувають особливого значення питання філософсько-правової рефлексії, переосмислення нормативного підґрунтя відомчих нормативно-правових актів, їх різновидів, які можуть застосовуватися уповноваженими органами за умови мінімізації втручання вищих державних органів. Задля створення надійного сучасного наукового фундаменту майбутнього відомчого нормативно-правового акта доцільним вбачається історичний екскурс у специфіку дослідження того чи іншого правового питання вченими-філософами. Це дозволить виділити визначальні тенденції розвитку як правової доктрини, так і нормотворчої діяльності, результатом якої є прийняття відомчого нормативно-правового акта, окреслити певні проблемні питання з одночасним з'ясуванням

шляхів їх вирішення в різні історичні періоди для того, щоб уникнути повторення в майбутньому негативних проявів правового регулювання та запозичити позитивний досвід. Врахування історичного досвіду доктринальних досліджень певних правових феноменів дозволяє формувати досконале сучасне методологічне підґрунтя для новітньої відомчої нормотворчості. Це все повною мірою стосується й доктринального дослідження поняття «відомчий нормативно-правовий акт».

Саме тому **метою статті** є аналіз історіографії дослідження у вітчизняній правовій науці засад відомчого нормативно-правового акта в нормотворчому процесі з детальним аналізом сучасних та ретроспективних наукових джерел із вказаної проблематики.

Стан дослідження. Перші наукові роботи, які безпосередньо або опосередковано іншими юри-

дичними категоріями досліджували окремі аспекти відомчої нормотворчості, належать до другої половини ХХ ст. та розкривалися в роботах таких учених, як Н.Д. Абдуллаєв, С.С. Алексєєв, Б.В. Дрейшев, Д.А. Керімов, А.С. Піголкін, С.В. Полєніна.

Наприкінці ХХ ст. значно підвищується інтерес до вивчення проблематики відомчої нормотворчості, що пов'язано з трансформаційними процесами всередині суспільства та реформуванням державно-правових явищ у країнах, що утворилися на теренах Радянського Союзу, у тому числі й в Україні. Насамперед це викликано необхідністю оперативного оновлення нормативно-правової бази. Указаний період характеризується науковими розробками проблем відомчої нормотворчості В.М. Карташева, В.В. Степаняна, А.А. Соколової, М.М. Марченка, О.Г. Мурашина.

На початку ХХІ ст. в юридичній науці проблематика відомчого нормативно-правового акта набуває статусу самостійного об'єкта наукового дослідження. Велике значення для загального розуміння та розв'язання проблем, пов'язаних із різними аспектами відомчої нормативно-правової діяльності, мають положення та висновки, що містяться в працях В.Б. Авер'янова, В.М. Горшенєва, А.В. Міцкевича, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун. Окремі питання відомчої нормотворчості розглядалися в роботах таких учених-юристів, як О.М. Бандурка, Р.Ф. Васильєв, В.О. Котюк, В.Л. Кулапов.

У науковій літературі питанням історичних передумов становлення відомчої нормотворчості цікавились такі науковці: Т.А. Золотухіна, А.П. Мазуренко. Так, А.П. Мазуренко в статті «Правотворческая политика как особая разновидность правовой политики: региональный аспект» проаналізував процес становлення та розвитку також і відомчої політики [6]. Варто виділити радянського вченого-правознавця Ю.О. Тихомирова, який у праці «Конституція, закон і підзаконний акт» детально досліджує історичний експурс становлення відомчого нормативно-правового акта як одного з видів підзаконного нормативно-правового акта в радянські часи [13]. Серед сучасних українських науковців, які вперше намагалися узагальнити історичний процес становлення відомчої правотворчої політики в Україні, доцільно виділити Ю.О. Ващука [3].

На сьогодні у вітчизняній юридичній науці виникла гостра потреба в науковому переосмисленні феномену відомчої нормотворчості в контексті трансформації суспільних відносин. Історія відомчих нормативно-правових актів досі ще не була предметом глибокого наукового дослідження, тому доцільно зупинитись на вказаному питанні детальніше.

Виклад основних досліджень. У ХХІ ст. актуалізується проблема дослідження відомчої нормотворчості та її результатів – відомчих нормативно-правових актів. Це пояснюється насамперед тим, що відомча нормотворчість і правова природа відомчих нормативно-правових актів не має однозначно єдиного рішення, оскільки деякі вчені, пропагуючи абсолютну ідею «верховенства права», пропонують

повну ліквідацію всієї підсистеми відомчих нормативно-правових документів. Проте більшість теоретиків права розуміють, яке важливе значення мають відомчі нормативно-правові акти в правову регульованні різноманітних сфер у соціумі.

Сучасна правова система України формувалася на основі правового досвіду Російської імперії, досвіду «радянської держави» та відповідного «перехідного періоду» 90-х років. Змінювалась правотворча політика в Україні й у відповідні історичні періоди. Проте варто наголосити, що такий вид правотворчої політики, як відомча нормотворча політика почала своє існування ще в Російській імперії, у складі якої знаходилась значна територія України.

У період монархічного розвитку Росії вся повнота влади (законодавчої, виконавчої та судової) належала монарху, що у свою чергу законодавчо закріплювалось. Нормативному закріпленню підлягали всі важливі сфери державного та суспільного життя. Перші міністерства були створені в 1802 році за правління Олександра I, у період переходу Росії від колегіальної форми правління до міністерської. У цей час виникають перші норми права, суб'єктом прийняття яких була виконавча влада. Створюється вісім міністерств: Військових сухопутних сил, Військових морських сил, Закордонних справ, Комерції, Фінансів, Народної освіти та Юстиції. Згідно з Маніфестом «Про установа міністерств» від 8 вересня 1802 року відображалось організація, діловодство, система взаємовідносин структурних частин міністерств, взаємодія з іншими державними органами [2, с. 7–8]. Таким чином, відомча нормотворча діяльність почала розвиватись та відображати важливі зміни, які відбуваються у сфері суспільних відносин.

Проте в жовтні 1917 року з приходом до влади більшовиків конституційних процес, започаткований у Російській імперії, змінився. Падіння в Росії царського режиму передувало виникненню новітньої української державної формації. Радою Народних Комісарів було проголошено, що радянська влада визнає національні права українського народу. У цей час відбувається оформлення «нового права», зокрема в 1918–1919 роках відбулась повна систематизація права. Повноваженням видавати законодавчі акти був наділений Всеросійський з'їзд рад, Всеросійський центральний виконавчий комітет (далі – ВЦВК), РНК, а з 1919 року – Президіум ВЦВК. В Україні в цей час вищим органом влади Української Народної Республіки стали Всенародні збори, які й здійснювали законодавчу владу. Займалися виданням правових актів і центральні органи управління, місцеві ради. Принципової відмінності між законом та відомчим нормативним актом не було, розрізняли лише за органом, який їх видав [2, с. 176–178]. При цьому відомче управління суспільними процесами носило здебільшого партійний характер та було органічною складовою правотворчої політики.

З прийняттям в 1937 році нової Конституції УРСР усі нормативні акти поділялися на закони та підзаконні акти. Закони ухвалювалися простою більшістю Верховної Ради. Проте, незважаючи на консти-

туційні декларації, вияви законотворчої діяльності Верховної Ради зводилися до затвердження народно-господарських планів і бюджету республіки та указів Президії Верховної Ради, які за своєю юридичною силою були підзаконними актами.

З початку 1930-х років малочисельність законів сприяла розвитку відомчої нормотворчості під тиском партійної доцільності. Зазначене призвело до дестабілізації засад верховенства права. Правотворча політика набула ознак відомчої нормотворчої політики, адже найважливіші державні рішення приймалися шляхом видання підзаконних за своєю силою нормативних актів. Відображаючи волю компартії, відомча нормотворча політика стала інструментом державної політики в руках вузького кола партійних і державних чиновників.

У радянські часи, хоча в Конституції СРСР 1936 року декларувались права та свободи радянських громадян, у секретних відомчих нормативних актах фактично містилися імперативи, спрямовані на утиск прав і свобод радянських громадян. Така стратегія «подвійних стандартів» у державному будівництві підірвала основу державного ладу й авторитет правлячої партії [3, с. 15].

Наступним важливим кроком для концептуального розвитку правової політики щодо розвитку процесу відомчого нормотворення було прийняття Конституції РСР 1978 року. У ній законодавчо закріплювалась можливість видавати підзаконні нормативно-правові акти Радою Міністрів Української РСР.

Проте відомча нормотворчість у силу своєї специфіки досить часто піддавалась справедливій критиці через занадто детальне, а іноді навіть і непотрібне регулювання суспільних відносин. Тому в 80-х роках ХХ ст. були перші спроби упорядкувати відомчу нормотворчість й удосконалити систему відомчих нормативних актів. У цей період були перші спроби докорінно змінити на краще правову політику у сфері відомчої правотворчості шляхом здійснення відповідної правової реформи. У матеріалах резолюції XIX Всесоюзної конференції КПРС про правову реформу зазначалось, що необхідно зменшити «загальну кількість нормативних актів міністерств, державних комітетів і відомств СРСР, оскільки вони містять протиріччя, допускається відхилення від вимог законів».

Останній етап розвитку процесу відомчого нормотворення в радянській державі був пов'язаний із періодом «перебудови» та розпадом СРСР. Відбуваються докорінні зміни всієї нормативно-правової бази на основі відмови від тоталітарної комуністичної ідеології, відбувається посилення самостійності республіканського законодавства союзних та автономних республік СРСР. Варто зазначити, що в Радянському Союзі нараховувалось близько 170 союзних міністерств та інших відомств. За кількістю міністерств (відомств) СРСР був рекордсменом у світі. Проте їхня діяльність не завжди приносила користь. Так, міністр оборони був членом політбюро та мав значно більші повноваження та можливості, ніж

міністр житлово-комунального господарства, а деякі державні структури, такі як Конституційний суд як обов'язковий атрибут правової держави, узагалі не був заснований [4].

Період 90-х років характеризується політичними, економічними та соціальними реформами, акцент здебільшого полягає на різкому збільшенні законів у порівнянні з виданням інших нормативно-правових актів. Указаний курс полягав у спрощеному розумінні пріоритетності закону як кількісної переваги законодавства над всіма іншими нормативними актами. Тому виникає неврегульованість, теоретична та практична неясність статусу відомчої нормотворчості, вона знову отримала риси фактично домінуючої, пріоритетної форми правового регулювання. Відомча нормотворчість залишається суперечливою, безсистемною та непослідовною, що у свою чергу вимагає подальшого посилення контролю за порушеннями, які зустрічаються у сфері відомчого регулювання.

Водночас, аналізуючи російську правову систему, варто зазначити, що історично вона тісно пов'язана з континентальною правовою системою. Традиція видання нормативних актів за юридичною силою стоїть нижче закону, має давню історію. У дореволюційній Росії це обов'язкові постанови, інструкції та розпорядження, що виходили від Ради Міністрів, окремих міністрів, інших посадових осіб, які згідно зі ст. 80 Основних державних законів (1906 рік) не повинні були суперечити закону. За радянських часів підзаконними нормативними правовими актами були постанови Рад Міністрів, міністерські (відомчі) інструкції, накази, вказівки [15].

Підсумовуючи викладене, слід погодитись із думкою Ю.В. Вашук та зазначити, що українська відомча нормотворчість формувалась у складний суперечливий період виникнення та становлення правової системи України [3, с. 17].

Одночасно необхідно підкреслити, що в Україні нині створена власна правова база, яка складає десятки тисяч нормативно-правових актів. При цьому досить впливовим виявився той фактор, що вітчизняні нормотворці, особливо в перші роки незалежності держави, не мали досвіду творення законодавства, необхідного для перехідного періоду, для створення політичної, економічної, соціальної та правової системи, орієнтованої на ринкові відносини. Більшість законодавчих актів перших років незалежності мали декларативний, несистемний, непослідовний характер, тому суперечлива відомча нормотворчість стала законодавчим явищем. Характеризуючи це явище, В.М. Селіванов небезпідставно вважає, що відомча нормотворчість уже в суверенній Україні намагається підмінити законодавчу діяльність, відомчі нормативно-правові акти – закони [11, с. 283].

Сучасний етап розвитку правової системи України характеризується проголошенням принципу верховенства права, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову. Відомчому регулюванню надається особлива увага, відбувається процес переосмислення значення та ролі відомчого нормативно-правового акта, пропонується низка підходів щодо

систематизації відомчих нормативно-правових актів. На часі чітке та зрозуміле розуміння, що відомча сфера займає самостійне та значуще положення щодо решти нормативних актів. Процес оптимізації правового регулювання не можливий без відомчих нормативно-правових актів, оскільки за допомогою лише законів неможливо реагувати на нагальні проблеми, тому применшувати значення відомчих нормативно-правових актів неправильно.

З іншого боку, неприпустимо також переоцінювати роль відомчої нормотворчості. Тому необхідна гармонізація змісту законодавчих і відомчих актів, існує потреба у визначеності міри та питомої ваги відомчої нормотворчості в загальному правотворчому процесі. Важливим постає питання систематизації та гармонійного поєднання відомчих та інших нормативно-правових актів у сучасному законодавстві української системи.

Висновки. Процес відомчої нормотворчості відіграє суттєву роль у житті держави та суспільства, тому вивчення закономірностей його виникнення, розвитку, функціонування та прояву стає об'єктивною потребою сучасної юридичної науки. Сьогодні значно актуалізується необхідність комплексного дослідження відомчої нормотворчості як

багатоаспектного явища, що обумовлено інтенсивністю нормотворчого процесу в Україні, тенденціями глобалізації та уніфікації законодавчої бази, посиленням політичного фактору у сфері утворення права. Україна перебуває на перехідному (трансформаційному) етапі державно-правового розвитку. Це в свою чергу, з одного боку, вимагає від публічно-владних інституцій оновлення національної законодавчої бази, а з іншого – активізації наукових досліджень проблем формування права, правотворчості, інституту реалізації права (нормотворчості, у тому числі й відомчої нормотворчості).

Досліджуючи проблему відомчої нормотворчості на різних історичних етапах її розвитку та становлення, встановлено, що на сучасному етапі основними напрямками діяльності з розв'язання проблем відомчої нормотворчості слід вважати приведення правових норм у відповідність до об'єктивної дійсності; усунення існуючих прогалин у регламентації суспільних відносин; посилення структурованості системи відомчих актів; удосконалення процедур підготовки та прийняття нормативно-правових актів; уточнення механізму контролю за нормотворчою діяльністю; розробка завершеного циклу систематизації актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев С.С. Право и наша жизнь / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. Лит., 1978. – 256 с.
2. Армазасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук / Ю.Г. Армазасов. – М., 2004. – 280 с.
3. Ващук Ю.В. Становлення відомчої правової політики в Україні / Ю.В. Ващук // Вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Вип. 3. – Т. 1. – Херсон, 2014. – С. 13–17.
4. История государства и права России / под ред. Ю.П. Титова. – М., 2009. – С. 523–524.
5. Керимов Д.А. Актуальные проблемы теории советского права / Д.А. Керимов, М.Д. Шаргородский // Правоведение. – 1961. – № 2. – С. 22–33.
6. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность / А.П. Мазуренко. – М. : Юрист, 2010. – 392 с.
7. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А.В. Мицкевич – М. : Юрид. лит., 1967. – 175 с.
8. Золотухина Т.А. Правотворческая политика современной России : [монография] / Т.А. Золотухина. – Ростов-на-Дону : Наука-Спектр, 2011. – 366 с.
9. Правоутворення в Україні: теоретико-методологічні та прикладні аспекти : [монографія] / за заг. ред. проф. Ю.Л. Бошицького. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. – 592 с.
10. Правотворчество в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. – М. : Юрид. лит., 1977. – 160 с.
11. Селіванов В.М. Право і влада в суверенній Україні: методологічні аспекти / В.М. Селіванов. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре». – 2002. – 724 с.
12. Степанян В.В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе / В.В. Степанян. – Ереван : Изд-во АН АрмССР, 1986. – 183 с.
13. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю.А. Тихомиров; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1994. – 136 с.
14. Трофимов В.В. Правообразование в современном обществе: актуальные аспекты теории и методологии / В.В. Трофимов // Российский юридический журнал. – 2010. – № 5. – С. 50–57.
15. Щукина Е.Л. Развитие конституционализма в России XX века / Е.Л. Щукина // Суд, право и власть. – Ростов-на-Дону : ЗАО «Книга». – 2005. – 378 с.