

Ю. С. Лепех,
кандидат юридичних наук

ІСТОРІОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОТВОРЧОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Львівський інститут Міжрегіональної Академії управління персоналом
вул. Мазепи, 29, Львів, Україна
E-mail: notaryu@ukr.net

Мета: у статті розкриваються питання щодо виникнення та розвитку правотворчості органів публічного управління. **Методи дослідження:** за допомогою наукових праць вчених виділено окремі етапи в історіографії правотворчості та встановлено їх основні особливості. **Результати:** визначено напрями для подальшого дослідження обраної теми. **Обговорення:** вплив архаїчного та станового права на правотворчість органів публічного управління.

Ключові слова: станове право, архаїчне право, загальнодержавне право, етапи правотворчості, напрями дослідження правотворчості.

Постановка проблеми та її актуальність.

Історіографія дослідження правотворчості органів публічного управління є актуальною в умовах сьогодення, оскільки вивчення цього питання дає можливість встановити основні етапи становлення та розвитку правотворчого процесу від стародавніх часів до сьогодні. Узагальнюючи та систематизуючи наукові підходи до питання історіографії правотворчості органів публічного управління можна виділити основні напрями дослідження та окреслити коло вчених, які зробили вагомий внесок у розвиток цього питання.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблему співвідношення понять органів публічного та державного управління досліджували такі вчені: В. Авер'янов, Р. Кукурудз, Т. Кукурудз, Є. Кубко, Ю. Битяк, Л. Попов, А. Коваленко, А. Мельник, І. Голосніченко, І. Сквірський та ін. Є. Гетьман вивчав питання співвідношення виконавчої влади та державного управління. М. Кельман, О. Мурашин, Н. Хома, О. Скакун дають визначення правотворчості та виділяють її основні ознаки. Ю. Ничка вивчає питання міжнародної правотворчості. Історію правотворчості органів публічного управління досліджують І. Шутак, І. Онищук, В. Іванов, П. Музиченко, В. Чабан, Т. Курусь та ін.

Мета дослідження. На основі системного аналізу історіографії правотворчості органів публічного управління ставимо завдання виділити основні етапи історіографії правотворчої діяльності органів публічного управління, встановити їх основні особливості, виділити напрями дослідження цього питання та окреслити коло вчених, які досліджували обрану нами тематику.

Виклад основного матеріалу. Ретроаналіз завжди дозволяє глибоко дослідити будь-який правовий процес чи явище, вивчити причини його виникнення, процес його розвитку, фактори впливу, а також врахувати вже існуючі наукові напрацювання у відповідній сфері та виключає можливість допущення помилок або дублювань [1, с. 115].

І. Шутак серед видів юридичної техніки звертає увагу на правотворчу техніку [2, с. 36]. Таким чином І. Шутак та І. Онищук, досліджуючи історію розвитку юридичної техніки, виділяють архаїчне право (юридична техніка у стародавньому суспільстві), станове право (юридична техніка у традиційному суспільстві) та розвинене, зріле, загальнодержавне право (юридична техніка в індустріальному суспільстві).

Серед основних пам'яток правотворчості у Стародавньому суспільстві необхідно виділити

наступні акти: Руська Правда, Закони XII таблиць, Закони Хаммурапі, Інституції Гая, Салічна правда, Англосаксонські правди (правди Етельберта, правди Іне, Альфреда, Закони Етельберта і Кнута.)

Основними особливостями правотворчості в архаїчному праві є: 1) відсутність систематизованості (у перших правових пам'ятках зібрано норми про кримінальні діяння, норми майнового характеру, земельні, торгові і сімейні норми); 2) відсутність конструкції провини (звертали увагу на те, що саме сталося і чи відбулося взагалі; вину не встановлювали); 3) казуїстичний характер (архаїчне право сформувалося у результаті вирішення окремих конфліктних випадків (казусів) [3].

Для станового права притаманна як усна, так і письмова форма. Якщо для архаїчного права письмова форма була рідкісною, винятковою і навіть екзотичною, то для станового права вона стала вже цілком звичайною. Розширилося коло писемних джерел: крім нормативно-правових актів, судові рішення тепер виносилися в письмовій формі з використанням неписьмових джерел права (звичаїв, ділових узвичаєнь) [3].

На третій стадії розвитку права (період індустріального суспільства) відбулися зміни в політичній сфері: державна влада, яка раніше була об'єднана й зосереджена в руках одноосібного правителя (короля, царя, імператора та ін.), починає розподілятися між різними державними органами. З'явилися парламенти, головне призначення яких – законотворчість. Принцип поділу влади почав утілюватися в життя [3].

З'явилися нові суб'єкти правотворчості – король (цар, імператор), а потім парламенти. Якщо раніше норми права створювалися представниками станів, які збиралися для з'ясування питань, що їх цікавлять, то тепер законодавчу функцію виконували королі. Спочатку вони це робили епізодично, «відповідаючи на злобудня». Потім регулярно видавали закони, ордонанси, обґрунтовуючи законодавство не просто як фіксацію стародавніх звичаїв або як вимушений захід у надзвичайних ситуаціях, а як нормальне здійснення королівських функцій, в основі яких – відповідальність короля за збереження миру. Королівське законодавство чітко

виділилося з королівського управління, фінансової і військової діяльності. Пізніше законодавча функція перейшла до парламенту [3].

Досліджуючи історіографію правотворчості в Україні необхідно розпочати із періоду утворення Центральної Ради та УНР.

В цей період найвищим територіальним органом влади в Україні визнається Центральна Рада, яка обирає Комітет у складі 20 (пізніше 40) осіб, який до утворення уряду по суті був її виконавчим органом. Комітет, або, як його пізніше називали, Мала Рада, за постановою від 12 липня, визначався, як постійно діючий розпорядчий орган, що мав право кваліфікованою більшістю (не менше 2/3 складу) здійснювати й законодавчі функції [4, с. 6-7].

15 червня 1917 року був створений перший український уряд – Генеральний Секретаріат [4, с. 6-7].

Цікавим є той факт, що орган виконавчої влади тієї епохи брав участь у формуванні судових органів влади. Так, 23 грудня на засіданні Малої Ради обговорено і затверджено закон «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і Апеляційного судів» [4, с. 6-7].

Одним із перших кроків у розвитку української правотворчості був Закон від 25 листопада «Про порядок видання законів». Згідно останнього «право видавати розпорядження в обсязі урядування на основі законів» надано Генеральним секретарям УНР [4, с. 10-11].

І, насамкінець, важливо відзначити, що Конституція УНР ухвалена Малою Радою (яка, як зазначалося вище, є органом виконавчої влади) в останній день існування УНР, 29 квітня 1918 року [4, с. 13].

Таким чином можна виділити наступні особливості правотворчості виконавчих органів цього періоду: 1) орган виконавчої влади здійснював законодавчі функції; 2) орган виконавчої влади брав участь у формуванні судових органів влади; 3) орган виконавчої влади брав участь в ухваленні Конституції.

Другим періодом в історіографії правотворчості є Гетьманат П. Скоропадського. Згідно із Законами про тимчасовий державний устрій «влада управління належала виключно гетьма-

нові України». Гетьману належала вся повнота законодавчої та виконавчої влади. Без його санкцій ніякий закон не може мати сили. Він призначав і звільняв отамана Ради Міністрів і весь склад Кабінету Міністрів. Закони розроблялися в кожному Міністерстві по належності і передавалися на загальне обміркування Раді Міністрів, після чого передаються на ствердження Гетьману. Міністрам надавалися право видавати розпорядження у розвитку і пояснення законів. Про інтенсивність законодавчої діяльності гетьманського уряду свідчить той факт, що менш як за вісім місяців його існування було видано 300 законів [4, с. 15-16].

Таким чином виділяємо наступні особливості правотворчості органів виконавчої влади цього періоду:

- 1) абсолютний характер влади Гетьманату;
- 2) обмежена правотворчість (оскільки без підпису Гетьмана ніякий закон не може мати сили);

3) участь у створенні та організації діяльності правоохоронних органів, судів, нотаріусів.

Третім періодом в історіографії правотворчості – УНР за часів Директорії. Директорія УНР в особі її Голови затверджує ухвалені Радою Народних Міністрів призначення та звільнення; видає на пропозиції Ради Народних Міністрів акти амністії та помилування [4, с. 27].

Підготовка законопроектів покладається на міністерства. Після схвалення Ради Народних Міністрів вони виносяться на затвердження Директорії [4, с. 30-31].

Наступний етап пов'язаний із утворенням **ЗУНР**. 18 жовтня у Львові відбулися збори всіх українських депутатів австрійського парламенту, галицького і буковинського сеймів, представників від основних політичних партій, а також від духовенства і студентства. Збори зі свого складу заснували Українську Національну Раду на чолі з Є. Петрушевичем, яка 9 листопада дала назву українській державі – Західноукраїнська Народна Республіка. Урядом ЗУНР був Державний Секретаріат, у складі якого було 14 міністерств. Закони ухвалювала УНР [4, с. 32-33].

Окремий період панування тоталітарного режиму (1929-1938 роки) виділяє П. Музиченко. У відповідності з Конституцією УСРР 1929 року

вищим органом влади був Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. В період між з'їздами верховним органом влади, якому належали законодавчі, розпорядчі і виконавчі функції, був Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет. У період між сесіями вищим органом влади республіки була Президія ВУЦВК. За Конституцією 1929 року вона мала право видавати декрети, постанови і розпорядження [5, с. 473].

У роки Другої світової війни уся повнота влади зосереджувалася у створеному Постановою Президії Верховної Ради СРСР, РНК СРСР та ЦК ВКП(б) від 30 червня 1941 року Державному комітеті оборони (далі – ДКО), правотворчість якого полягала у виданні постанов. Для прикладу, 17 вересня 1941 року видано постанову ДКО «Про загальне обов'язкове навчання військовій справі громадян СРСР». Діяльність виконавчо-розпорядчих органів, спрямована на забезпечення потреб оборони, зазнала ще більшої централізації. На Раднаркоми СРСР і союзних республік покладалася основні функції із забезпечення виконання стратегічних рішень ДКО. Було прийнято ряд спільних постанов РНК УРСР та ЦК КП(б)У, зокрема «Про організацію видобутку вугілля й відбудову шахт Донбасу», «Про відновлення роботи шкіл у районах Української РСР, визволених від фашистських окупантів» та ін.

Характерним для періоду «десталінізації» (1945 – перша половина 1960-х років) є перейменування Ради Народних Комісарів на Раду Міністрів Української РСР. Продовжувалася практика видання спільних постанов. Для прикладу, постановою Ради Міністрів СРСР та ЦК КПРС «Про Статут сільськогосподарської артілі і подальший розвиток ініціативи колгоспників в організації колгоспного виробництва й управління справами артілі» розширювалися права колгоспів.

Під час періоду застою (1960-1980 рр.) постановою Верховної Ради від 19 грудня 1978 року вводиться в дію Закон УРСР «Про Раду Міністрів Української РСР».

Цим законом передбачено, що рішення Ради Міністрів Української РСР, які носять нормативний характер або мають важливе народногос-

подарське і загальне значення, видаються у формі постанов. Постанови Ради Міністрів Української РСР публікуються українською і російською мовами у Зібранні постанов Уряду Української РСР, а при необхідності широкого і негайного їх обнародування доводяться до загального відома засобами масової інформації.

Рішення в оперативних та інших поточних питаннях видаються у формі розпоряджень Ради Міністрів Української РСР.

Постанови Ради Міністрів Української РСР підписуються Головою Ради Міністрів Української РСР і Керуючим Справами Ради Міністрів Української РСР. Розпорядження Ради Міністрів Української РСР підписуються Головою Ради Міністрів Української РСР або першими заступниками Голови Ради Міністрів Української РСР [6].

Важливим етапом в історіографії правотворчості є період перебудови (1985-1991).

На засіданні Верховної Ради України 18 листопада 1992 р. Прем'єр-міністр України виступив з ініціативою щодо надання Уряду шестимісячного права видавати декрети, котрі мали б силу законів. Він обґрунтував необхідність рішучого кроку тим, що стан економіки був абсолютно надзвичайним. В такій ситуації потрібно приймати надзвичайно швидкі й оперативні рішення у сфері економіки [8].

Таким чином, згідно Закону України від 18 листопада 1992 року № 2796-ХІІ «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних із здійсненням ринкової реформи, Верховна Рада України постановила делегувати Кабінету Міністрів України тимчасово, строком до 21 травня 1993 року, повноваження видавати декрети в сфері законодавчого регулювання з питань, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення [7].

Зважаючи на те, що уряд протягом певного періоду часу здійснював нормотворчу діяль-

ність взагалі без програми, а також на те, що його економічні рішення викликали серйозні нарікання у суспільстві, наприкінці травня 1993 р. уряду не продовжили права на видання декретів [8].

Необхідно зазначити, що надання можливості уряду видавати нормативні декрети не привело до успіху, декрети були суперечливі, не узгоджені між собою. Загалом було видано 83 декрети, багато з них з часом скасовано законами України [8].

Період розбудови Української незалежної держави характеризується прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, розділ VI якої визначає порядок організації діяльності Кабінету Міністрів України, який в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження. 27 лютого 2014 року був прийнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [9].

18 липня 2007 року постановою Кабінету Міністрів України № 950 затверджується Регламент КМУ, розділ 4 якого передбачає підготовку проектів актів КМУ.

Істотне значення для теорії та практики нормотворчості мають методичні вказівки щодо розробки та прийняття нормативно-правових актів. Це, зокрема, праці О. Богачової та О. Копиленко, Ж. Докторової та А. Ткачука. Так, групою науковців під керівництвом Ж. Докторової у колективній праці було проведено порівняльний аналіз вимог щодо якості нормопроєктування у країнах ЄС та України, показано особливості проведення правової експертизи нормативно-правових актів вторинного законодавства [10, с. 22].

Висновки. Таким чином в історіографії правотворчої діяльності органів публічного управління можна виділити такі етапи: 1) перший етап (до 20-х років ХХ століття) – правотворчість у стародавньому та традиційному суспільстві; 2) другий етап (з 20-х років і до початку 90-х років ХХ століття) – праці радянських вчених, присвячених питанням правотворчості в СРСР; 3) третій етап (з початку 90-х років ХХ ст. і до початку ХХІ століття); 4) четвертий етап (з початку ХХІ століття і до сьогодні).

Узагальнюючи та систематизуючи наукові підходи до питання історіографії правотворчості органів публічного управління можна виділити такі напрями для подальшого дослідження та окреслити коло вчених, які зробили вагомий внесок у її дослідження: 1) історія правотворчості органів публічного управління (І. Шутак, І. Онищук, В. Іванов, П. Музиченко, І. Терлюк, Г. Трофанчук, А. Чайковський); 2) стан наукового дослідження правотворчості органів публічного управління в умовах сьогодення (Н. Александрова, Л. Горбунова, В. Ковальський, І. Козінцев, Ю. Глущенко, Є. Гетьман, А. Школик, В. Авер'янов).

Література

1. Віхляєв М. Ю. Історіографія дослідження громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права в радянський період / М. Віхляєв // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 115-118.

2. Юридична техніка: курс лекцій / І. Д. Шутак. – Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки. Дрогобич: Коло, 2015. – 228 с.

3. Шутак І. Д. Юридична техніка: навч. посіб. / І. Д. Шутак, І. І. Онищук. – Івано-Франківськ, 2013. – 496 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.studio/tehnika-ukrajini-yuridichna/yuridichna-tehnika-starodavnomu-suspilstvi-73166.html>

4. Іванов В. М. Історія держави і права: навч. посіб. / В. М. Іванов. – К.: МАУП, 2002. – Ч. 2. – 2003. – 224 с.

5. Музиченко П. П. Історія держави і права України: навч. посіб. / П. П. Музиченко. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2000. – 662 с.

6. Про Раду Міністрів Української РСР: Закон УРСР від 19 грудня 1978 р. № 4157-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4157-09>

7. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: Закон України від 18 листопада 1992 р. № 2796-XII [Еле-

ктронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>

8. Чабан В. П. Адміністративно-правовий феномен декретів Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/30055/1/015_081_085.pdf

9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

10. Курусь Т. В. Стан дослідження проблеми нормотворчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування / Т. Курусь // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 3. – С. 21-24.

References

1. Vihljajev M. Ju. Istoriografija doslidzhennja gromads'kyh ob'jednan' jak sub'ektiv administratyvnoho prava v radjans'kyj period / M. Vihljajev // Chasopys Kyi'vs'kogo universytetu prava. – 2013. – № 1. – S. 115-118.

2. Jurydychna tehnik: kurs lekcij / I. D. Shutak. – Ivano-Frankivs'k: Laboratorija akademichnyh doslidzhen' pravovogo reguljuvannja ta jurydychnoi' tehniky. Drogobych: Kolo, 2015. – 228 s.

3. Shutak I. D. Jurydychna tehnik: navch. posib. / I. D. Shutak, I. I. Onyshhuk. – Ivano-Frankivs'k, 2013. – 496 c. [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://pravo.studio/tehnika-ukrajini-yuridichna/yuridichna-tehnika-starodavnomu-suspilstvi-73166.html>

4. Ivanov V. M. Istorija derzhavy i prava: navch. posib. / V. M. Ivanov. – K.: MAUP, 2002. – Ch. 2. – 2003. – 224 s.

5. Muzychenko P. P. Istorija derzhavy i prava Ukrainy: navch. posib. / P. P. Muzychenko. – 2-ge vyd., vypr. i dop. – K.: T-vo «Znannja», KOO, 2000. – 662 s.

6. Pro Radu Ministriv Ukrai'ns'koi' RSR: Zakon URSR vid 19 grudnja 1978 r. № 4157-IX [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4157-09>

7. Pro tymchasove deleguvannja Kabinetu Ministriv Ukrai'ny povnovazhen' vydavaty dekrety v sferi zakonodavchogo reguljuvannja: Zakon

Ленех Ю. С.

Ukrai'ny vid 18 lystopada 1992 r. № 2796-XII [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>

8. Chaban V. P. Administratyvno-pravovyy fenomen dekretiv Kabinetu Ministriv Ukrainy [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/30055/1/015_081_085.pdf

9. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27 ljutogo 2014 r. № 794-VII // Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy. – 2014. – № 13. – St. 222.

10. Kurus' T. V. Stan doslidzhennja problemy normotvorchoi' dijal'nosti organiv derzhavnoi' vlady ta miscevogo samovrjaduvannja / T. Kurus' // Porivnjal'no-analitychne pravo. – 2016. – № 3. – S. 21-24.

Ю. С. Ленех

ИСТОРИОГРАФИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Львовский институт Межрегиональной Академии управления персоналом
ул. Мазепы, 29, Львов, Украина
E-mail: notaryu@ukr.net

Цель: в статье раскрываются вопросы возникновения и развития правотворчества органов публичного управления. **Методы исследования:** с помощью научных трудов ученых выделены отдельные этапы в историографии правотворчества и установлено их основные особенности. **Результаты:** определены направления для дальнейшего исследования темы. Обсуждение влияние архаического и сословного права на правотворчество органов публичного управления.

Ключевые слова: сословное право, архаическое право, общегосударственное право, этапы правотворчества, направления исследования правотворчества.

Y. Lepekh

HISTORIOGRAPHY STUDY LAW-MAKING OF PUBLIC ADMINISTRATION

Lviv Institute of Interregional Academy of Personnel Management
Mazepu str., 29, Lviv, Ukraine
E-mail: notaryu@ukr.net

Goal: the article reveals the issues of the emergence and development of law-making bodies of public administration. **Methods of research:** with the help of scientific works of scientists, separate stages in the historiography of law-making are singled out and their main features are established. **Results:** the directions for further research of the chosen theme are determined. **Discussion:** the influence of archaic and statutory right to law-making bodies of public administration.

Keywords: class right, archaic law, national law, stages of law-making, directions of studying law-making.