

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

ВАЩУК Ю. О.,
аспірант
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.1

СУТНІСТЬ ВІДОМЧОЇ ПРАВОТВОРЧОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена аналізу такого малодослідженого політико-правового явища як відомча правотворча політика. Наводяться різні точки зору щодо визначення поняття правотворчої політики як виду правової політики. Пропонується авторський варіант класифікації видів правотворчої політики та визначення відомчої правотворчої політики.

Ключові слова: *правотворчість, відомча правотворчість, правова політика, правотворча політика, відомча правотворча політика.*

Стаття посвящена аналізу такого малоизученного политико-правового явления как ведомственная правотворческая политика. Приводятся различные точки зрения относительно понятия правотворческой политики как вида правовой политики. Предлагается авторский вариант классификации видов правотворческой политики и определения ведомственной правотворческой политики.

Ключевые слова: *правотворчество, ведомственное правотворчество, правовая политика, правотворческая политика, ведомственная правотворческая политика.*

This article is devoted to the analysis of the political and legal poorly understood phenomena as departmental law-making legal policy. Provides a different perspective on the notion of politics as a form of law-making legal policy. First within the domestic jurisprudence proposed classification of subordinate law-making and policy defines departmental law-making legal policy.

Key words: *law-making, departmental law-making, legal policy, law-making policy, departmental lawmaking policy.*

Вступ. Норми права, закріплені в законах та інших формах права повинні виражати баланс інтересів особи, інститутів громадянського суспільства, держави тощо. З огляду на проблематику досконалості змісту норм об'єктивного (позитивного) права, велике значення має дослідження правотворчої політики, з'ясування об'єктивних закономірностей і тенденцій її розвитку та ступеня її ефективності, адже правотворча політика охоплює не тільки процес правотворчості, вона забезпечує ефективне функціонування системи права загалом.

Правотворчу політику досліджує велика кількість учених: А.В. Малько, О. Мазуренко, С.В. Поленіна та інші. Їх наукові праці присвячені з'ясуванню сутності, ознак, методів та історичної ретроспективи правової та правотворчої політики. Наукове дослідження правотворчої політики є одним із пріоритетних напрямів юридичної науки, адже правотворча політика є найважливішим різновидом правової політики держави, тому цілком природним є підвищений інтерес науковців до відповідної проблематики.

Хоча багато вчених і займається вивченням правової політики та її видів, однак усе ще залишається епізодичним і фрагментарним дослідження такого виду правової політики як відомча правотворча політика.

Постановка завдання. Головною метою даної статті є розкриття сутності відомчої правотворчої політики як виду правової політики шляхом виявлення особливостей та сутнісних ознак зазначеного виду правової політики.



Результати дослідження. Сучасний період формування в пострадянських країнах єдиного внутрішньодержавного «правового поля» характеризується наявністю підвищеної уваги законодавчої влади до проблеми правотворчої політики – правової політики в правотворчій (нормотворчій) сфері [1, с. 20].

Реалізація правотворчої політики припускає насамперед створення необхідних умов для науково-обґрунтованого прийняття, зміни та скасування нормативно-правових актів, а в кінцевому плані – формування цілісної, несуперечливої системи нормативно-правових актів як найважливішого перспективного завдання цілеспрямованої правотворчої (нормотворчої) діяльності.

Зі сказаного випливає, що науково обґрунтована та послідовна правотворча політика є необхідною передумовою ефективної законодавчої та іншої правотворчої діяльності, основною метою будь-якої з них має бути вирішення соціальних, економічних, політичних та інших завдань на різних рівнях правового регулювання. Для того, щоб указана мета змогла втілитись у життя потрібно, щоб не тільки правотворча діяльність, а й покладена в її основу правотворча політика формувалася шляхом виявлення істотних потреб у правовій регламентації певних сфер суспільних відносин в інтересах населення усієї країни, а також за умови органічної, несуперечливої інтеграції конкретного закону чи іншого нормативно-правового акту в систему законодавства [2].

Правотворча політика – явище складне, багатоаспектне, багатогранне, тому в юридичній науці розрізняють певні її відносно відокремлені види. Проте й дотепер в юридичній літературі не існує загально визнаної класифікації видів правотворчої політики.

За логікою речей у першому наближенні класифікацію видів правотворчої політики мають визначати ті чи інші види правотворчої діяльності. Існують різні види правотворчості. Залежно від суб'єкта правотворчості можна виокремити: народну правотворчість (приклад – «референдум»); правотворчість органів держави; правотворчість органів місцевого самоврядування; правотворчість окремих посадових осіб; правотворчість трудових колективів; правотворчість суспільних (корпоративних) організацій. За характером правотворчості можна розрізняти: безпосередню правотворчість; делеговану правотворчість; санкціоновану правотворчість; спільну правотворчість; договірну правотворчість; систематизуючу правотворчість; поточну правотворчість. За рівнем правотворчих повноважень – законотворчість і підзаконна правотворчість. Види підзаконної правотворчості: нормотворчість вищих органів виконавчої влади; нормотворчість центральних органів виконавчої влади або відомча правотворчість; нормотворчість місцевих органів виконавчої влади; нормотворчість керівників підприємств, установ, організацій або локальна правотворчість тощо [3]. З огляду на зазначені види правотворчості можна розрізняти й різновиди правотворчої політики, що зумовлено їх тісним, об'єктивно існуючим взаємозв'язком і взаємозалежністю. Єдина природа правотворчої політики та правотворчої діяльності, використання загальних принципів і методів, участь у більшості випадків одних і тих же суб'єктів та інші основоположні чинники обумовлюють їх нерозривний взаємозв'язок. Виокремлення різновидів правотворчої політики спрямоване на цілком конкретні наукові цілі: проникнути щонайглибше в сутність даного явища, проаналізувати його всебічно, виявити усе різноманіття його змісту.

З огляду на юридичну літературу [7], відповідно до ієрархії джерел права за їх юридичною силою та за обсягом компетенції правотворчого органу можна виокремити такі види правотворчої політики: правотворча політика в сфері законотворчості та правотворча політика в сфері підзаконної нормотворчості. У свою чергу, відповідно до класифікації видів підзаконної нормотворчості можна розрізняти: правотворчу політику в сфері нормотворчості вищих органів виконавчої влади; правотворчу політику в сфері нормотворчості центральних органів виконавчої влади або відомчу правотворчу політику, адже саме підзаконні акти центральних органів виконавчої влади є результатом відомчої правотворчості; правотворчу політику в сфері нормотворчості місцевих органів виконавчої влади; правотворчу політику в сфері нормотворчості керівників підприємств, установ, організацій або локальну правотворчу політику. Безпосереднім предметом нашого дослідження є саме відомча правотворча політика, тобто правова політика в сфері відомчої правотворчості, правову природу якої неможливо зрозуміти без з'ясування ролі та місця в системі нормативно-правових актів «підзаконних актів», різновидом яких є «відомчі акти».

Незважаючи на важливість законотворчості, юридична практика свідчить, що в більшості випадків правотворчість здійснюється шляхом прийняття величезного масиву підзаконних нормативно-правових актів, які приймаються на основі законів і не повинні суперечити законам. У літературі правотворчість у сфері створення підзаконних нормативно-правових актів традиційно виділяють як самостійний вид правотворчості й сьогодні нерідко називають «підзаконною нормотворчістю».



Підзаконні нормативно-правові акти загалом покликані розвивати й конкретизувати положення законів. Саме в них міститься найбільша частина всіх нормативно-правових приписів. Підзаконні нормативно-правові акти являють собою об'ємну різнорідну сукупність. У десятки разів перевищуючи кількість законів, саме підзаконні акти головним чином і впливають на суспільне життя в межах правового регулювання («зовнішнього регулювання») суспільних відносин [4, с. 51]. При цьому постійно спостерігається постійне кількісне зростання зазначених нормативно-юридичних документів. Існування відповідної групи нормативних актів пов'язано з реалізацією принципу поділу влади. Крім законодавчої влади, яка формується на основі прямого обрання народом його «представників» і наділення їх правом приймати закони, в державі має функціонувати виконавча влада як суб'єкт виконання законів, а також судова влада, котра здійснює правосуддя, застосовуючи норми законів, підзаконних актів тощо.

Відповідно до статистичних даних, доступних на офіційному сайті Міністерства юстиції України, в період з 04.03.2002 року по 2014 рік Міністром було зареєстровано близько 16 тисяч відомих нормативно-правових актів [5] Кількість актів, що надходять на державну реєстрацію, щорічно зростає.

Необхідно відзначити, що в Конституції та чинних законах України не закріплено поняття підзаконного нормативно-правового акта, хоча це поняття активно використовується, зокрема у рішеннях Конституційного Суду України, в указах Президента України, в науковій літературі. У зв'язку з цим, як справедливо пропонується в літературі, доцільно законодавчо встановити критерії розрізнення закону й підзаконного акту, визначити види й межі конкретизації чинного законодавства у підзаконних нормативно-правових актах [7].

Факт існування в системі підзаконних нормативно-правових актів «відомих актів» зумовлює існування такого відносно самостійного юридичного явища як відомча правотворча політика.

На наш погляд відомча правотворча політика має низку особливостей, обумовлених насамперед юридичною силою підзаконних актів, оперативним динамічним характером підзаконної правотворчості, здійснюваної у спрощеній формі та процесуальному порядку, завдяки чому усуваються прогалини, спричинені недосконалістю закону. Підзаконна правотворча політика припускає наявність у суб'єктів її здійснення глибокого професійного знання відповідної сфери правового регулювання. Даний різновид правотворчої політики повинен будуватися на тих же принципах, що й правова політика, тобто ця політика також має бути науково обґрунтованою, відкритою, системною тощо.

На жаль, не можна сказати, що на сьогодні вивченню відомчої правотворчої політики приділяється належна увага зі сторони вітчизняних юристів-вчених. Хоча правильне розуміння цілей та завдань, які стоять перед суб'єктами здійснення даної політики, здатне поставити роботу щодо підвищення ефективності чисельно істотного масиву відомих підзаконних правових актів на якісно новий рівень – рівень, котрий повинен відповідати вимогам сучасного розвитку національної правової системи України. Загальнотеоретичне дослідження проблем формування відомчої правотворчої політики, послідовне використання форм і методів оптимізації підзаконної правотворчості об'єктивно має допомогти позитивно вплинути на розвиток системи підзаконних актів, яка має місце в Україні.

Поняття відомчої правотворчої політики є похідним від поняття правотворчої політики, тому в контексті дослідження проблеми розуміння природи такого юридичного явища як відомча правотворча політика доцільно насамперед з'ясувати, що нині юристи-вчені загалом розуміють під правотворчою політикою. В юридичній науці зазвичай цим терміном називають науково обґрунтовану, послідовну, системну діяльність щодо організації правотворчого процесу та керування ним, тобто діяльність, спрямовану на прийняття, зміну та скасування уповноваженими на те суб'єктами нормативно-правових актів.

О. Мазуренко пропонує розглядати правотворчу політику як особливий різновид правової політики – науково обґрунтовану, планову та системну діяльність суб'єктів правотворчості, направлену на створення, зміну, вдосконалення юридичних норм. Вона реалізується з метою максимально ефективного регулювання найбільш важливих сфер суспільних відносин [7, с. 104]. С. Поленіна відзначає, що правова політика, враховуючи весь спектр різноманіття її характеристик та визначень, розуміється та сприймається в суспільстві в першу чергу як правотворча політика. Такого роду позиція не є випадковою, адже правова політика набуває найбільш зрозумілої та доступної для більшості населення форми саме тоді, коли вона закріплюється в преамбулах, визначеннях, статтях законів, у текстах інших нормативно-правових актів [8, с. 108]. Однак такий підхід до розуміння правотворчої політики склався нещодавно. В попередні історичні періоди правотворча політика носила переважно прикладний характер, була покликана лише оцінювати чинне законодавство та



сприяти створенню більш досконалих норм права, визначалася характером нормативного врегулювання відповідних сфер життя суспільства.

О. Мазуренко зазначає, що запорукою ефективності правотворчої політики виступає те, що вона використовує інструменти правової політики, складовою частиною і основним видом якої вона є. В той же час самостійність правотворчої політики підтверджується наявністю ознак, що відрізняють її від інших видів правової політики (правозастосовної, правоінтерпретаційної тощо). До числа таких ознак правотворчої політики можна віднести наступні: являє собою єдиний політико-правовий чинник правотворчої діяльності, що ґрунтується на ній, безпосередньо впливає на процеси створення і вдосконалення системи права; характеризується багатосуб'єктністю, тобто у процесі її формування та здійснення беруть участь усі без винятку суб'єкти права законодавчої ініціативи, працівники апарату представницьких і виконавчих органів влади, різного роду інститути громадянського суспільства, представники наукових організацій, експерти, лобісти, пересічні громадяни тощо; носить публічний характер: в основі її формування та реалізації лежать принципи демократизму й гласності; відрізняється великою кількістю ланок: здійснюється на різних шаблях державної та громадської організації; полягає в прагненні до створення взаємоузгодженої та цілісної системи права; базується на принципах обов'язкового використання наукового потенціалу в ході підготовчих нормопроектних робіт і в процесі прийняття правотворчих рішень; використовує інструменти прогнозування та планування, що забезпечують її послідовність і передбачуваність; носить системний характер: об'єднує багато інструментів правотворчого процесу у злагоджений механізм; є одночасно стратегією й тактикою в сфері правотворчості [7].

Відомча правотворча політика являє собою науково обґрунтовану, послідовну та системну діяльність органів державної влади, спрямовану на створення стабільної, системної та несуперечливої правової основи для діяльності відомств, формування необхідних умов для відомчого правотворчого процесу та підвищення юридичної культури відомчої правотворчості.

Відомча правотворча політика містить у собі такі обов'язкові елементи: планування, прогнозування, наукове обґрунтування, правовий моніторинг, експертне та методичне забезпечення правотворчої діяльності, системний підхід у сфері відомчого правового регулювання, за допомогою яких вирішуються завдання модернізації відомчої правотворчості.

Відомча правотворча політика має бути спрямована на вирішення наступних завдань:

- оптимізація правового регулювання суспільних відносин, що виникають на рівні відомств при рішенні певних питань і реалізації окремих державних повноважень, переданих (делегованих) відомствам у встановленому законом порядку;
- наукове обґрунтування стратегії розвитку відомчої правотворчості;
- упорядкування, узгодження системи відомчих правових актів і норм;
- удосконалювання відомчого правотворчого процесу та підвищення юридичної культури відомчої правотворчості;
- підготовка фахівців у сфері відомчої правотворчості та юридичної техніки відомчих нормативних актів.

Висновки. Відомча правотворча правова політика являє собою управління відомчим правотворчим процесом, її метою є вироблення концепції, ідеї, пріоритетів, цілей і завдань відомчої правотворчості. Ця діяльність має усвідомлений, раціонально-вольовий характер, спрямована на вдосконалення системи правових засобів, притаманних відомчій правотворчості, формування ефективної системи відомчих правових актів.

Список використаних джерел:

1. Малько А.В. Правовые акты как средство реализации правовой политики // Право и Политика. – 2002. – № 6. – С. 20.
2. Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 180-204; Савельева Е.М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawtheses.com/pravotvorcheskaya-politika-v-rossiyskoy-federatsii-problemy-teorii-i-praktiki#ixzz34Erhe5Gm>.
3. Шульга А.М. Теорія держави і права: навч. посіб. – Х., 2010. – С. 260
4. Бошно С.В. понятийные и технико-юридические проблемы подзаконных актов // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 51



5. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/npa>.

6. Ильин А.В. Оптимизация правотворческой деятельности в современной России // Журнал российского права. – 2003. – № 2. – С. 88.

7. Мазуренко А. Правотворческая политика как особая разновидность правовой политики : региональный аспект / А. Мазуренко // Правовая политика : от концепции к реальности / Под ред. Н. Матузова, А. Малько. – М. : Юрист, 2004. – С. 104.

8. Поленина С. Правотворческая политика / С. Поленина // Правовая политика : курс лекций / Под ред. Н. Матузова, А. Малько. – М., 2003. – С. 180.

ГАВРИЛЕНКО О. А.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.15: 340.149

РОЗВІДУВАЛЬНО-ПІДРИВНА ДОКТРИНА ДАВНЬОІНДІЙСЬКОЇ ДЕРЖАВИ МАУР'ІВ У ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ ТРАКТАТІ КАУТІЛІ «АРТХАШАСТРА»

У статті на основі аналізу тексту однієї з найвідоміших пам'яток правової думки Стародавньої Індії – «Артхашастри», досліджено розвідувально-підривно доктрину держави Маур'їв. Наголошено, що розвідувально-підривна функція є однією з факультативних зовнішніх функцій держав, які мають агресивні наміри відносно інших країн. Теоретичним підґрунтям реалізації такої діяльності держави й служить розвідувально-підривна доктрина.

Ключові слова: державно-правова думка, доктрина, давньоіндійська держава, функція держави, розвідувально-підривна діяльність.

В статье на основе анализа текста одного из наиболее известных памятников правовой мысли Древней Индии – «Артхашастры», исследована разведывательно-подрывная доктрина государства Маурьев. Отмечено, что разведывательно-подрывная функция является одной из факультативных внешних функций государств, имеющих агрессивные намерения в отношении других стран. Теоретической основой реализации такой деятельности государства и является разведывательно-подрывная доктрина.

Ключевые слова: государственно-правовая мысль, доктрина, древнеиндийское государство, функция государства, разведывательно-подрывная деятельность.

On the basis of analysis of the text of most famous monuments in ancient India legal thought – «Arthashastra», researched intelligence-subversive doctrine of the Maurya Empire. Noted that the intelligence and subversive function is one of the optional external functions of having aggressive intentions against other countries. Theoretical basis of the implementation of such activities is the state intelligence and subversive doctrine.

Key words: public-legal thought, doctrine, Aincient India, function of the state, intelligence, subversion.

Вступ. Події, що останнім часом відбуваються в Україні, надзвичайно актуалізували необхідність дослідження однієї з факультативних зовнішніх функцій держав, що мають агресивні наміри відносно інших країн – розвідувально-підривної. Під розвідувальною діяльністю (англ. intelligence) нині можна розуміти самостійну специфічну сферу реалізації права будь-якої держави на забезпечен-

