

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.51.09

О. С. Дудченко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри політології та права
Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ НАРОДНИХ КОМІСАРІАТІВ УСРР У 1920–1930-Х РР.

Побудова незалежної, демократичної, правової, соціальної держави в Україні, про що проголошено в ст. 1 Конституції України, вимагає удосконалення діяльності органів державної влади і, насамперед, міністерств як центральних органів виконавчої влади. Такі реформування потребують чіткої правової регламентації, тому сьогодні активно відбувається процес створення нових нормативно-правових актів та скасування старих, який в юридичній науці називається поняттям «нормотворчість».

На думку вітчизняної дослідниці Н.М. Охріменко, пошук нової моделі нормотворчості міністерства України – це передусім намагання визначити оптимальний шлях розвитку сучасної державно-управлінської діяльності міністерства як правової форми державного управління [1, с. 185]. Тому важливе значення має вивчення історичного досвіду нормотворчої діяльності, зокрема, народних комісаріатів.

Народні комісаріати посідали важливе місце в механізмі радянської держави. Вони здійснювали управління різними сферами суспільного і державного життя. Для ефективної реалізації покладених на них функцій народні комісаріати були наділені нормотворчими повноваженнями.

Актуальність дослідження юридичної природи нормативно-правових актів народних комісаріатів і визначення їх місця в ієрархічній структурі системи законодавства не викликає сумнівів і сприятиме удосконаленню й упорядкуванню нормотворчої діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади незалежної України.

У радянський час дослідження проблем нормотворчості органів державної влади займалася низка учених. Радянські дослідники В.А. Власов, П.Т. Василенков, Н.А. Волков, П.Т. Вишняков, Ю.М. Козлов, І.М. Кузнецов, В.М. Марчук, В.М. Манохін, С.А. Маєвський, В.С. Проніна, О.В. Шоріна, Ц.А. Ямпольська та ін. досліджували функціонування й структуру органів державного управління СРСР й УРСР, а про нормотворчу діяльність згадували лише побічно.

У сучасній юридичній науці розкриттю теоретичних аспектів зазначеної проблематики присвячені праці фахівців з теорії держави і права С.Д. Гусарева, М.С. Кельмана, А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, О.Г. Мурашина, А.Ю. Олійника, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомирова та ін.

Дослідженням особливостей нормотворчої діяльності окремих органів державної влади в Україні займалися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, В.Д. Гончаренко, Н.Р. Нижник, В.М. Шаповал та інші вчені.

Проте варто підкреслити, що на загальнотеоретичному рівні подальшого дослідження потребують різновиди нормативно-правових актів народних комісаріатів УСРР, їх систематизація, стадії нормотворчої процедури, форми контролю за відповідністю змісту таких актів вимогам законності.

Метою статті є дослідження особливостей здійснення нормотворчої діяльності народних комісаріатів УСРР у 1920–1930-х рр.

Поняття нормотворчої діяльності є багатограним явищем. У юридичній науці існує багатоманітність підходів до визначення понять «нормотворчість», «нормотворча діяльність» та «нормотворчий процес». У зв'язку з цим важливе значення має аналіз співвідношення понять «нормотворчість» та «правотворчість». По-перше, з огляду на радянську традицію, ці два поняття вживаються як синоніми. Так, радянський вчений Б.М. Лазарев, ототожнюючи ці два поняття, зазначає, що нормотворчість у правовій сфері – це в принципі і головним чином державна діяльність, що завершує процес формування права, що означає зведення права в закон» [2, с. 52]. По-друге, вітчизняна вчена О.Ф. Скакун визначає нормотворчість як офіційну діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства із встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації [3, с. 348]. По-третє, вітчизняний дослідник Ж.О. Дзейко висловлює думку про те, що про нормотворчу діяльність варто говорити як у власному розумінні

слова, так і в широкому. У власному розумінні – це діяльність із виробництва (формування) норм права, а у широкому – діяльність, пов'язана з підготовкою і прийняттям нормативних правових актів [4, с. 13]. Вчений Д.В. Журавльов відносно проаналізованих визначень говорить про присутність нормотворчості як у правоутворенні, так і в правотворчості. При цьому зазначаючи, що нормотворчість є набагато вужчим поняттям, ніж правоутворення та правотворчість [5, с. 66]. По-четверте, у юридичній науці існує думка, що нормотворчість притаманна в основному діяльності окремих органів держави, а правотворчість зазвичай визначають як діяльність держави у цілому, всіх її компетентних органів [6, с. 148]. О.Л. Дзюбенко зазначає, що нормотворчість – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів з підготовки, прийняття, зміни чи скасування і введення в дію норм права, що мають підзаконний характер [7, с. 70].

В.Б. Авер'янов, здійснюючи розподіл функцій на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади, виділяє нормотворчу діяльність, тобто підготовку проектів та видання нормативних актів з питань регулювання діяльності, що здійснюється як у межах органу, так і поза ним [8, с. 320]. Під нормотворчою діяльністю міністерства України, на думку вітчизняної дослідниці Н.М. Охріменко, варто розуміти специфічну форму комплексу активних дій уповноважених на те осіб міністерства, спрямованих на врегулювання суспільних відносин шляхом установлення норм права, внесення змін до існуючих норм, формування, ухвалення та оприлюднення (у разі необхідності) нормативних актів міністерства та припинення їх дії [9, с. 130–131].

Отже, застосовуючи загальнотеоретичні положення тлумачення понять «нормотворчість» та «нормотворча діяльність» розглянемо особливості здійснення нормотворчої діяльності народними комісаріатами як органами державного управління УСРР в 1920–1930-х рр. Після проголошення радянської влади на території України розпочалося формування і нової системи органів державної влади. Ускладнювався цей процес політичними та соціально-економічними факторами.

Радянська влада зупинила дію нормативно-правових актів, які діяли до 1917 року, що привело до правового нігілізму. Нормотворча діяльність органів державної влади на початковому етапі характеризувалася своєю недосконалістю, непослідовністю, мали місце певні протиріччя та копіювання норм РСФРР, не було закріплено процедури прийняття нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти, які були видані в той час, це, зокрема, закони, декрети, резолюції, постанови, маніфести, повідомлення про рішення ЦВК та ін. [10, с. 15]. У законодавчій базі того

часу можна зустріти випадки, коли в назві одного нормативно-правового правового акта могли вживатись два різні за своєю суттю терміни. Наприклад, Тимчасове положення про соціалізацію землі (Закон) від 19 березня 1918 р., затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад. У діяльності народних комісаріатів у сфері нормотворчості також варто відмітити складну, суперечливу ситуацію.

У юридичній науковій літературі загально-визнано, що відомчі нормативні акти відіграють допоміжну роль в правовому регулюванні суспільних відносин [11, с. 160], виконуючи конкретизуючу та забезпечувальну функції щодо законів та інших нормативних актів. Проте, як зазначають науковці, це твердження ні в якому разі не зменшує значення нормотворчої діяльності органів державного управління, яка дає можливість більш оперативного правового впливу на суспільні відносини, скасування прогалин у сфері компетенції державного органу та інші переваги в правовому регулюванні [12, с. 49–50].

Повноваження народних комісаріатів УСРР регламентувалися положеннями про відповідні наркомати, у яких зазначалися особливості видання ними відповідних нормативно-правових актів. Серед нормативно-правових актів народних комісаріатів варто назвати, декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів, циркуляри. Нормотворча форма діяльності колегій народних комісаріатів УСРР реалізувалася шляхом ухвалення колегією загальнообов'язкових рішень.

Український дослідник О.Р. Купчик, аналізуючи організаційно-правові засади функціонування Народного комісаріату закордонних справ УСРР в 1919–1923 рр., серед нормативних актів, що видавалися НКЗС УСРР, називає накази (циркуляри), наприклад, «Про порядок в'їзду українських громадян, які мають паспорти РСФРР, на територію УСРР і РСФРР» (6 березня 1921 р.); «Про порядок видачі віз на в'їзд в УСРР» (12 грудня 1921 р., 26 грудня 1921 р.); Інструкція «Про порядок висилки іноземців за межі УСРР»; Інструкція «Про облік і контроль над засобами пересування іноземних представництв в межах УСРР» та ін. [13, с. 30–31].

Положення про Народний комісаріат юстиції (Далі – НКЮ УСРР), затверджене Постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р. закріплювало серед повноважень НКЮ УСРР, зокрема, розробку та розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств, а також кодифікацію законодавства, публікацію законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств [14]. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене Постановою Всеукраїнсько-

го Центрального Виконавчого комітету 1 серпня 1923 р. зазначало, що НКЮ УСРР мало право видання наказів та інструкцій, що визначали діяльність Найвищого Суду, Народних Судів і всіх взагалі судових установ УСРР [15].

У Положенні «Про Народний Комісаріат охорони здоров'я УСРР» 1919 р. зазначалося, що НКЮ УСРР мав право розробки й підготовки законодавчих норм у сфері медико-санітарної справи, здійснювати спостереження і контроль за застосуванням цих норм і прийняття заходів до неухильного їх виконання, а також видання обов'язкових для всіх установ і громадян УСРР розпоряджень і постанов у сфері медико-санітарної справи та ін. [16].

З огляду на необхідність розробки та редагування законодавчих та урядових актів, згідно з Положенням про Народний комісаріат юстиції УСРР 1923 р. у структурі НКЮ УСРР було створено Відділ законодавчих проектів та кодифікації [15]. Відповідно до Постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від 7 жовтня 1925 р. за Відділом законодавчих проектів та кодифікації Народного комісаріату юстиції УСРР було закріплено право розглядати законодавчі та урядові проекти окремих відомств. Відділ Законодавчих проектів і кодифікації Народного комісаріату юстиції не пізніше як через три дні після надходження на його розгляд зазначених вище проектів зобов'язаний був пересилати відповідному відомству свій висновок по проекту або відредагований проект, водночас пересилаючи копію до Ради Народних Комісарів УСРР або до малого Раднаркому. Зазначений порядок застосовувався також до декретів, які пересилалися для реєстрації як урядових розпоряджень, що мали загальнодержавне значення, видаваних в РСФРР «по Народних Комісаріятах Юстиції, об'єднаних в силу згоди, заключеної 18-го травня і 1-го червня 1919 р. В. Ц. В. К. і підтвердженої IV Всеукраїнським З'їздом Рад» [17].

Крім того, Відділ законодавчих проектів та кодифікації Народного комісаріату юстиції УСРР здійснював систематизацію законодавчих та урядових актів, підготовку та редагування проектів кодексів, а також перевіряв відповідність чинним нормам права розпоряджень, виданих народними комісаріатами та Центральними відомствами. Для реалізації цього завдання всі народні комісаріати і центральні відомства були зобов'язані надсилати до Відділу законодавчих проектів та кодифікації НКЮ УСРР копії своїх розпоряджень загальнодержавного значення [17].

Згідно з Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від

7 жовтня 1925 р. проекти нових кодексів або правки до вже чинних кодексів вносилися Відділом законодавчих проектів та кодифікації НКЮ УСРР на остаточний розгляд та затвердження Ради Народних Комісарів УСРР та Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету [17]. Зазначена постанова та порядок розгляду нормативних актів залишалися чинними до 1950 р. (Постановою Ради Міністрів Української РСР від 22 серпня 1950 р. № 2563).

Таким чином, нормотворча діяльність народних комісаріатів УСРР характеризувалася своєю недосконалістю, непослідовністю, а нормативно-правові акти мали декларативний, політичний характер, про що свідчить поступове розширення компетенції з'їдів Рад та КП(б)У.

Література

1. Охріменко Н.М. Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації // Вісник Національної академії державного управління. – 2012. – № 3. – С. 182–189.
2. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник]. – 3-тє видання. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
4. Дзейко Ж. Правова робота у сфері нормотворчої діяльності органів військового управління і військового командування // Право військової сфери. – 2008. – № 4. – С. 13–16.
5. Журавльов Д.В. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект : [монограф.] / Д.В. Журавльов. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2013. – 312 с.
6. Шпак Ю.А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування / Ю.А. Шпак // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 1. – С. 145–152.
7. Дзюбенко О.Л. Ідея верховенства права в контексті відомчого нормотворення / О.Л. Дзюбенко // Наукові записки. – Т. 64 : Юридичні науки / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – К. : Видавн. дім «КМ Академія», 2007. – С. 70–74.
8. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавн. дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
9. Охріменко Н.М. Питання правового регулювання юридичної відповідальності посадових осіб міністерства України за здійснення нормотворчості / Н.М. Охріменко // Економіка та держава. – 2012. – № 4. – С. 130–133.
10. Вовк Ю.Є. Законодавча діяльність урядів радянської України у 1919–1929 рр. / Ю.Є. Вовк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2012. – № 3. – С. 15–18.
11. Законодательство и законодательная деятельность в СССР / отв. ред. П.П. Гуреев, П.И. Седугин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 325 с.
12. Коропатнік І.М. Вдосконалення нормотворчої діяльності органів військового управління збройних сил України / І.М. Коропатнік, І.І. Кузьмич // Юридичний вісник. – 2013. – № 4(29). – С. 48–52.
13. Купчик О.Р. Організаційно-правові засади функціонування народного комісаріату закордонних справ

УСРР в 1919–1923 рр. / О.Р. Купчик // Часопис Київського університету прав. – 2010. – № 2. – С. 30–34.

14. О Народном комиссариате юстиции : Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 5 октября 1921 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1921. – № 20. – Ст. 572.

15. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету від 1 серпня 1923 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР230019.html.

16. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины от 5 февраля 1919 г. – № 5. – С. 64–66.

17. Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 7 жовтня 1925 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-porjadok-rozgljadu-i-ogoloshennja-zakonodavchih-i-urjado-doc53862.html>.

Анотація

Дудченко О. С. **Нормотворча діяльність народних комісаріатів УСРР у 1920–1930-х рр.** – Стаття.

У статті розглянуто особливості здійснення нормотворчої діяльності народними комісаріатами,

проаналізовано поняття, сутність та види нормативно-правових актів народних комісаріатів УСРР в 1920–1930-х рр.

Ключові слова: декрет, закон, наказ, народний комісар, народний комісаріат, нормотворчість, розпорядження.

Аннотация

Дудченко О. С. **Нормотворческая деятельность народных комиссариатов УСРР в 1920–1930-х гг.** – Статья.

В статье рассмотрены особенности осуществления нормотворческой деятельности народными комиссариатами, проанализированы понятие, сущность и виды нормативно-правовых актов народных комиссариатов УСРР в 1920–1930-х гг.

Ключевые слова: декрет, закон, приказ, народный комиссар, народный комиссариат, нормотворчество, распоряжения.

Summary

Dudchenko O. S. **USSR National commissariat rule-making activities in 1920–1930's.** – Article.

The article deals with the peculiarities of National commissariat legislative activity, analyzes the concept, nature and types of USSR National commissariat regulations in 1920–1930's.

Key words: decree, law, order, National Commissioner, National commissariat, rule-making, directions.