

В. О. БУТЕНКО

*Вадим Олексійович Бутенко, аспірант
Київського університету права НАН України*

ІСТОРИЯ ВИНИКНЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЮРИДИЧНИХ ДОКУМЕНТІВ

Наукове дослідження проблем правової експертизи має принципове значення, оскільки вона виступає одним із основних гарантів якості та досконалості правотворчої діяльності, що надає оцінку юридичному документу відносно його відповідності тим або іншим критеріям (юридико-технічної будови, відповідності положенням Конституції, повноти тощо).

Проблематика якості юридичних документів завжди знаходилась «під пильною увагою» вчених та правотворців, оскільки безпосередньо характеризує якість правового регулювання. Ще відомий правознавець Є. М. Трубецької звертав увагу на те, що важливий етап всієї законодавчої процедури складає діяльність спеціальних комісій, що покликана детально вивчити проект документа та передбачити ті заперечення, що можуть бути висунуті проти нього¹. Зазначений етап законодавчої процедури визначався вченим як такий, що має контрольне значення щодо перспектив введення в дію відповідних юридичних документів та тих наслідків, котрі він може спричинити.

Проблематиці удосконалення якості проектів нормативно-правових актів також були присвячені роботи й інших вчених, в яких обґрунтовується ідея про те, що запровадження громадського контролю за якістю правотворчої роботи є гарантом якості самих правових актів². У свою чергу В. В. Степанян акцентував увагу на експертизі проектів нормативно-правових актів як необхідної передумови і якості законодавчої бази в цілому³. На думку більшості сучасних вчених-правознавців, законодавча база України на сьогодні потребує якісного вдосконалення, з однієї сторони, та модернізації всього правотворчого процесу як передумови якості юридичних документів, з іншої сторони. Вченими доводиться думка про те, що «відсутність радикальної організації нормотворчої діяльності у владно-виконавчих і господарських структурах знижує якість, продуктивність і цінність нормативної документації»⁴.

В.О.Бутенко, 2009

Часопис Київського університету права 2009/2

З огляду на вказані погляди щодо актуальності сучасного наукового вивчення інституту правової експертизи юридичних документів, на нашу думку, доцільно їх узагальнити та доповнити рядом положень. Так актуальність наукового вивчення правової експертизи, насамперед, пов'язується з недоліками як в якості існуючих юридичних документа, так і в процедурі правотворчості, що надає можливість виокремити їх у межах наступних площин:

1) відсутність єдиних концептуальних наукових підходів щодо розуміння феноменологічних, методологічних та практичних засад правової експертизи юридичних документа;

2) міждисциплінарний характер наукового дослідження правової експертизи, що надає можливість говорити про те, що правова експертиза є: різновидом юридичного процесу або стадії правотворчості, що обумовлює її вивчення в межах юридичної науки; різновидом соціальної експертизи, що визначає її як об'єкт дослідження іншими суспільними науками (соціології, політології, економіки тощо); самостійним предметом наукового дослідження в межах науки експертології.

Аналіз методологічних та практичних засад правової експертизи, а також вироблення методологічних рекомендацій щодо вдосконалення правової експертизи не можливо здійснити без наукового дослідження історії розвитку практики правової експертизи юридичних документа та історії становлення поглядів на феномен правової експертизи юридичних документа. Вказане пояснюється тим, що не можливо дослідити та обґрунтувати стан і перспективи розвитку будь-якого соціального правового явища без з'ясування історії розвитку практики проведення правової експертизи юридичних документа, що становитиме історико-практичну основу наукового дослідження правової експертизи в цілому. Окрім того, на підтвердження вказаного абсолютно справедливою є думка О. А. Гаврилова про те, що прогнозування розвитку юридичної науки, правових явищ та інституцій спирається на глибокий аналіз специфіки її історичного розвитку та сучасного стану, оскільки більшість тенденцій та напрямків її подальшого розвитку формуються на підставі тих проблем, котрі зароджуються на відповідній історичній стадії розвитку політичної системи, держави та права⁵.

На нашу думку, дослідження вказаних аспектів правової експертизи юридичних документа, пов'язуватиметься із аналізом історії документоводства в контексті забезпечення якості юридичних документа, починаючи з часів Київської Русі до нового часу, що торкається питань забезпечення якості та юридико-технічної досконалості юридичних документів.

У літературних джерелах історія виникнення документа визначається через соціальну потребу в розширенні засобів збереження та передачі інформації. На думку К.Г. Міт'яєва, саме недоліками живого слова як засобу передачі інформації зумовлена поява документа, що надає змогу цю інформацію зафіксувати⁶, що, як правило, знаходить своє відображення у найважливіших сферах суспільного життя⁷. В свою чергу С.Г. Кулешов вважає, що документ насамперед є самостійним явищем, змістом якого є фіксація інформації, проте його призначення є нестійким⁸.

Можливо погодитись із думкою вчених, що висловлена в літературі, про те, що «документа виникають разом із появою писемності. Спочатку вони були засобом закріплення майнових стосунків, а з розвитком писемності стали засобом спілкування та передачі інформації»⁹. Тому саме писемність стає тим універсальним засобом, що з одного боку використовується для відображення інформаційного матеріалу, а з іншого - набуває характеру умови (об'єкту) для визначення якості (чинності, достовірності) документа. Слід зазначити про наявність ряду поглядів, що пов'язують появу документації виключно з юридичною позицією, що обумовлено:

а) або появою та розвитком держави та органів управління¹⁰;

б) або появою писемного права в процесі утворення державної влади¹¹.

З часів Київської Русі документи стають засобами: закріплення міжнародних стосунків (акти-договора Київської Русі та Візантії); встановлення правил поведінки внутрішньодержавного характеру (Руська правда, Новгородська й Псковська судні грамота, княжі устава, княжі уроки, церковні устава тощо); прийняття документів, що мали

правозастосовний характер та були націлені на регламентацію права власності, встановлення договірних відносин, регламентування привілеїв тощо (дарчі та купчі грамоти, записи про оренду, вкладні грамоти, судові протоколи та рішення тощо)¹².

Вже на той час розробка та прийняття вказаних документів пов'язувалась із роботою відповідних спеціалістів у сфері утворення та обробки документів. До їх складу відносились дяки, писарі та піддячі¹³, радники, перекладачі, толмачі, печатники¹⁴ тощо. Проте, сам процес правотворчості на той час не мав процесуального характеру, базувався на волевиявленні єдиновладного суб'єкта, не забезпечувався експертною діяльністю щодо оцінки проектів правових актів. На нашу думку, вже на цей час починають формуватися витoki правової експертизи документів, що зумовлені наявністю уповноважених суб'єктів, що мають відповідні професійні знання (володіють писемною мовою та практикою складання документів), володіють правом контролю за якістю документів та їх відповідності між волею владарюючого суб'єкта та змістом документа. Проте, інститут правової експертизи як такої відсутній, а сам правотворчий процес має єдиний цілісний характер та не поділяється на стадії. В літературних джерелах також зазначається вченими про те, що вже на той час була процедура оформлення чернетки документа та його подальшого редагування, і саме з цього часу бере свій початок практика вказування на тих, хто готував документ, що згодом це стає нормою та важливим реквізитом документа, наприклад: «А грамоту писав ченець Асаф»¹⁵. Вченими також відзначається, що вже в цей період документація отримує ознаки підтвердження справжності, офіційності, відповідної юридичної сили за допомогою печаток, табличок тощо¹⁶. За часів князівської роздробленості характер створення та перевірки якості проектів документів не зазнав змін та базувався на знаннях писарів, урядників тощо.

З початку XVI ст. починає формуватися система приказів, що суттєво змінює як сам процес правотворчості, так і започатковує практику перевірки, редагування, доопрацювання та оцінювання проектів юридичних документів. З цього часу законодавчі акти набувають характеру певної системи, що потребує їх впорядкованості, погодженості між їх положеннями та комплексності правового впливу. Так, з часом вдосконалюється і сама робота суб'єктів, що здійснюють розробку юридичних документів, а також започатковується практика роботи тих суб'єктів, котрі здійснюють контроль та перевірку якості цих документів.

В юридичній літературі вченими звертається увага на те, що дяки з простих писарів ставали начальниками приказних канцелярій, керували всіма поточними справами та діловодством. Проекти документів складали за вказівкою дяка старші піддячі, після чого дяк цей проект редагував. Виправлення робилися в тексті на полях, на зворотній стороні аркуша. Виправлений текст молодший піддячий переписував, чистовий варіант звіряв із чорновим і своїм підписом, що чистовик відповідає чернетці¹⁷. З цього періоду починає формуватися професійний характер діловодства, започатковується архівна справа, документа структуруються за сферами життєдіяльності суспільства або держави¹⁸.

Таким чином, можливо зробити висновок про те, що на зазначеному етапі так званого приказного управління, засоби контролю за якістю проектів юридичних документів значно вдосконалюються та засновуються на трьохетапному процесі створення проектів юридичних документів, а саме:

- написання чернетного варіанта юридичного документа;
- коригування змісту документа з метою його вдосконалення та недопущення виникнення помилок;
- доопрацювання тесту документа відповідно до зроблених зауважень.

Варто зазначити, що в цей час формуються основні засади правової експертизи в її сучасному розумінні, а саме:

- а) професійність суб'єктів, котрі здійснюють розробку документа, його доопрацювання та контроль;
- б) стадійність правотворчого процесу, окремим етапом якого є контроль за якістю документа;
- в) об'єктивність та обов'язковість результатів коригувань документа, зроблених у процесі контролю його якості.

З реформуванням системи управління в першій половині XVIII століття та введення системи управлінських колегій змінюється і порядок створення юридичних документів, у тому числі і проведення контролю за їх якістю. З цього часу при кожній колегії утворюються канцелярії, котрі забезпечують повне ведення документообігу колегії, починаючи з розробки проекту юридичного документа, його доопрацювання, введення в дію та закінчуючи його зберіганням¹⁹.

У цей період діловодство взагалі набуває професійного організованого характеру, що пов'язується із фаховою роботою штату працівників, котрі мають відповідні знання, функціонують при правотворчому органі, мають відповідний правовий статус. У даний час закладаються основи щодо техніки складання документів, формуються вимоги до документів щодо їх лаконічності, непротиворічності положень документів тощо. Саме ці вимоги в подальшому набудуть статус критеріїв якості розроблених документів у процесі проведення контрольних заходів за їх якістю. Окрім того, із прийняттям Генерального регламенту 1720 року бере свій початок практика правової регламентації документообігу, що вміщує й вимоги щодо порядку створення юридичних документів та їх якості.

За часів існування Запорізької Січі були створені спеціальні канцелярії (гетьманські, полкові, сотенні тощо)²⁰, на яких покладалися обов'язки ведення документації, підготовка різноманітних листів, грамот тощо, здійснення функцій архівів. Однак, контроль за якістю юридичних документів на стадії їх розробки та прийняття, як правило, не мав самостійного професійного характеру та здійснювався або самим суб'єктом правотворчості або «допоміжними» особами - перекладачами, печатниками тощо. Проте, джерела права часів Запорізької Січі мали так званий змішаний характер, що пояснюється значним впливом джерел права Російської імперії, Речі Посполитої, пам'яток права часів Київської Русі, церковних документів тощо²¹. Це надає змогу зробити висновок про те, що формування джерел права на території Запорізької Січі було пов'язано із роботою канцеляристів, перекладачів, послів тощо, котрі в переважній більшості і здійснювали контроль за відповідністю встановлених норм права загальним нормам, які закріплені джерелами права Російської імперії, Речі Посполитої тощо.

З початку XIX століття внаслідок чергової адміністративної реформи в Російській імперії, котра торкнулася і України, змінюється форма організації діловодства, що коригує і характер здійснення контролю за якістю проектів юридичних документів. Відповідно до міністерського поділу системи органів управління змінюється й робота з документообігу. При кожному відомстві (міністерстві) створюється загальний канцелярський відділ, що забезпечував ведення документації відповідної установи.

Із прийняттям законодавчого акта - «Загальна організація міністерств» (1811 року) - було закріплено не лише ієрархію органів держави, але і встановлювались вимоги до тексту та структури документів, їх проходження по інстанціям. Популярними ставали так звані письмовники і посібники, що виконували методичну функцію та закріплювали певні бланки (шаблони) документів, надавали рекомендації щодо підготовки змісту юридичних документів, розгумачували правила, яким повинні ці документи відповідати²².

Таким чином, можливо підсумувати, що інститут правової експертизи юридичних документів як такий на той час іще не був запроваджений у процес правотворчості, проте з цього часу суттєво змінюються вимоги до написання юридичних документів, встановлюються правила юридичної техніки документів, що в подальшому стануть критеріями правової експертизи. Окрім того, запроваджуються методичні посібники з питань підготовки юридичних документів, що в подальшому будуть визначити методичні засади правової експертизи.

З приходом до влади Української Центральної Ради започатковується реформування застарілої законодавчої бази, що залишилась у спадок від часів останніх реформ, котрі проводились Російською імперією. В юридичній літературі відзначається, що в цей період значно інтенсифікується правотворча діяльність Великої та Малої Рад у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства, що вимагало її адекватного вдосконалення, в тому числі й удосконалення інститутів забезпечення якості юридичних документів²³.

За аналогією із міністерським принципом ведення документоводства в 1917 р. створюється Генеральне секретарство (міністерство) юстиції Української народної республіки, котре забезпечувало розробку проектів юридичних документів, їх редагування, переклад, тлумачення тощо²⁴. Таким чином, саме на окреме міністерство і покладалася функція здійснення контролю за якісними критеріями юридичних документів органів законодавчої та виконавчої влади на той час, проте, правова експертиза ще не отримує самостійного значення та не має обов'язковий характер проведення в процесі правотворчої діяльності.

За часів існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік порядок підготовки проектів юридичних документів та умови контролю за їх якістю отримали новий етап свого розвитку, що проявилось у вигляді правового та організаційного забезпечення документообігу. Насамперед, варто звернути увагу на те, що було прийнято ряд нормативно-правових актів, які визначали правила діловодства, підготовки та оформлення документа. Серед них: Постанова Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо поліпшення архівної справи в СРСР» (1963 року); Державні стандарти: 6.38-72 «Вимоги до оформлення документів»; 6.39-72 «Формуляр-зразок» (1969-1970 роки); Державний комітет СРСР з науки і техніки ввів у дію основні положення «Єдиної державної системи діловодства» (1973 рік). У 70-80 роках ХХ століття було прийнято ряд Державних стандартів: 16487-83 «Діловодство й архівна справа. Терміни й визначення»; 6.10.5-87 «Уніфіковані системи документації»²⁵. Організація нормпроектної роботи в цей час заснована на відомчих засадах підготовки юридичних документів, що передбачає вироблення документа відповідною профільною державною установою, діяльність якої пов'язана зі сферою правового регулювання, на яку націлений проект документа.

Можливо підсумувати, що в цей час здійснюється важливий крок щодо правового та організаційного забезпечення нормпроектного процесу, проте явище правової експертизи не знаходить свого правового закріплення та має разовий характер прояву.

З моменту проголошення України незалежною, правовою, соціальною державою, правова експертиза у практиці правотворення набуває більшого поширення та отримує певне правове закріплення. Варто погодитися із поглядами тих вчених, котрі відзначають інтенсифікацію правотворчої роботи на той час, необхідність оновлення законодавчої бази, вдосконалення як системи юридичних документа, так і процесу їх створення. Так у літературі відзначається, що з початку розбудови незалежної правової соціальної держави, стає нагальною потреба в:

- забезпеченні координації правотворчих процесів у державі²⁶;
- уніфікації та стандартизації правового життя; створенні глобального транснаціонального порядку²⁷;
- посиленні процесу «економізації» права, що націлене на вирішення економічних проблем внутрішнього та транснаціонального характеру; націленості на встановлення світового правопорядку та безпеки^{28^}

Варто зазначити, що практика здійснення правової експертизи юридичних документа набуває загального поширення та торкається як актів загальнодержавного, так і локального значення, створюються окремі експертні заклади (державні, громадські та приватні), сферою діяльності котрих є проведення правової експертизи тих або інших юридичних документів; проводиться відповідна фахова підготовка експертів у навчальних закладах. Варто відзначити, що й на сьогодні спостерігається тенденція до розширення практики проведення правових експертиз юридичних документа, що, на нашу думку, пов'язано із:

- значним збільшенням кількості юридичних документа;
- визнанням важливої ролі інституту правової експертизи юридичних документів у процесі правотворчості.

Отже, можливо наголосити на тому, що саме з моменту проголошення незалежності України, що потребувало формування національної законодавчої бази, практика здійснення правової експертизи проектів юридичних документа отримує загальне поширення, змістом якого є:

1) її впровадження в практику розробки як загальнодержавних юридичних документів, так і відомчих, місцевих та локальних;

2) проведення правової експертизи юридичних документів на будь-якій стадії підготовки проекту юридичного документа, його внесення до правотворчого органу, обговорення та прийняття;

3) поширення практики проведення правової експертизи діючих юридичних документа щодо їх відповідності іншим документам, місця в системі законодавства, узгодженості між його внутрішніми положеннями, відповідності стану та потребам розвитку суспільних відносин;

4) підвищення рівня правового забезпечення інституту правової експертизи юридичних документів, що надало змогу за допомогою правових норм закріпити правовий статус експертизи, порядок її проведення, правовий статус суб'єктів експертної діяльності, підготовлених експертних висновків тощо;

5) введення системи правових експертиз юридичних документів, що виявляється в запровадженні в практику їх проведення різноманітних різновидів правових експертиз (основних, додаткових, індивідуальних, колективних тощо);

6) створення спеціальних установ, предметом діяльності котрих є здійснення правових експертиз юридичних документів, що надає змогу проводити як основні, так і додаткові й контрольні експертизи, декілька експертиз тощо;

7) забезпечення фахової підготовки осіб як на рівні відповідної підготовки у вищих навчальних закладах, так і в межах підвищення кваліфікації юристів, що здійснюють правову експертизу юридичних документів.

Таким чином, на сьогодні можливо констатувати той факт, що правова експертиза юридичних документів отримує власний самостійний статус, є однією з самостійних стадій правотворчої роботи, знаходиться в стані становлення та розширення сфери застосування.

¹ Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. - СПб.: Лань, 1998. - С. 121.

² Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. - М.: Юрид. лит., 1977. - С. 91-92; Максимов В. В. Общественное мнение и законотворчество в условиях развитого социализма: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Акад. общественных наук при ЦК КПСС. - М., 1974.-С. 11.

³ Степанян В. В. Теоретические проблемы правообразования в социалистическом обществе. - Ереван: Изд-во Армянской АН, 1986. - С. 34.

⁴ Коростей В. Проблеми правотворчості в Україні // Право України. - 2004. - №3. - С. 121.

⁵ Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. Монография. - М.: Ин-т государства и права РАН, 1993. - С. 110.

⁶ Митяев К.Г. О методологии классификации и экспертизы документов // Вопросы методологии исторической науки. - М.: МГИЛИ, 1967. - С. 122.

⁷ Литвак Б.Г. О закономерностях эволюции делопроизводственной документации в VIII-XIX в.в. (к постановке вопроса) // Проблемы источниковедения СССР и специальных исторических дисциплин: Ст. и материалы. - М.: Наука. - С. 51.

⁸ Кулешов С.Г. Документознаводство. Історія. Теоретичні основи. - К.: УДНДІАСЦ, 2002. - С. 6.

⁹ Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 415.

¹⁰ Лившиц Я. З. Документоведение как научная дисциплина // Сов. архивы. - 1973. - № 6. - С. 17.

¹¹ Каштанов С. М. Русская дипломатика. Учеб. пособие для вузов. - М.: Высш. шк., 1988. - С. 16.

¹² Українське державотворення: Не витребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О.М. Мироненка. - К.: Либідь, 1997. - С. 277-280, 553.

¹³ Красницька А.В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 417.

¹⁴ Кулешов С.Г. Документознаводство. Історія. Теоретичні основи. - К.: УДНДІАСЦ, 2002. - С. 9.

¹⁵ Красницька А.В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 419.

¹⁶ Кулешов С.Г. Документознаводство. Історія. Теоретичні основи. - К.: УДНДІАСЦ, 2002. - С. 10.

¹⁷ Красницька А.В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2-ге вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 419-420.

¹⁸ Старостин Е. В. Зарубежное архивоведение: проблемы истории, теории и методологии. - М.: Русский мир, 1997. - С. 12.

¹⁹ Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 423.

²⁰ Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 425.

²¹ Українське державотворення: Не витребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. - К.: Либідь, 1997. - С. 156-158.

²² Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 427-429.

²³ Українське державотворення: Не витребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. - К.: Либідь, 1997. - С. 401.

²⁴ Українське державотворення: Не витребуваний потенціал. Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка. - К.: Либідь, 1997. - С. 94-96.

²⁵ Красницька А. В. Юридичні документи: техніка складання, оформлення та редагування: Посібник. - 2 вид., допов. і переробл. - К.: Парламентське вид-во, 2006. - С. 432-433.

²⁹ Поленина С. В. Воздействие глобализации на правовую систему России // Государство и право. - №3.- 2004.-С. 11.

²⁷ Червонюк В. И. Теория государства и права: Учебник. - М.: ИНФРА-М, 2006. - С. 691-695.

²⁸ Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учебник. - М.: Изд-во Эксмо, 2005. - С. 780-782.

Отримано 19.03.2009

Резюме

В статье исследуются вопросы истории становления правовой экспертизы в контексте практики её осуществления, выделяются и характеризуются периоды развития правовой экспертизы в практике правотворчества, обоснованы выводы, что касаются тенденций развития института правовой экспертизы на сегодня в Украине.

Summary

In the article questions of the legal examination formation history in a context of its realization are studied, the periods of legal examination development in practice of the lawmaking are allocated and characterized, conclusions that concern progress trends of the institute of legal examination for today in Ukraine are proved.