

ДЕЛЕГУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

В умовах інтенсивних демократичних, соціальних, державно-правових перетворень, що відбуваються зараз в Україні, суттєво змінюється роль держави, її функцій і відповідні їй владні повноваження. У процесі демократизації всіх сторін суспільного життя стає закономірною тенденція зміни характеру державно-правового регулювання, перш за все збільшення кількості законів, що приймаються Верховною Радою України.

У суспільній практиці особливо велике значення набуває наукова розробка і вирішення того контексту проблеми делегування, яке стосується проблеми взаємовідносин законодавчої і виконавчої гілок влади. Це зумовлено декількома об'єктивними факторами. По-перше, в умовах позбавлення від пережитків тоталітаризму в Україні принцип єдності і неподільності державної влади не може більше розглядатися в його попередньому розумінні. Вона не може бути зосереджена тільки в одному «повновладному» державному органі, а розподілятися між гілками влади, які взаємодіють між собою через систему стримувань і противаг влади. По-друге, збереження за державою економічної та соціальної функції зумовлює посилення тенденції інтенсивного нормативно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Це досягається шляхом активної правотворчої діяльності як Верховної Ради України, так і Президента України і вищих органів виконавчої влади. У цьому зв'язку підвищений науковий інтерес викликає дослідження співвідношення закону і таких нормативно-правових актів, в яких формулюються первинні норми права, встановлення юридичної основи для видання подібних підзаконних актів.

По-третє, в Україні складається практика делегування, що вимагає наукового аналізу її природи і вироблення відповідних рекомендацій для правозастосування. По-четверте, в теорії держави і права до цих пір не проводилось комплексне дослідження проблеми делегування на рівні монографій, не здійснювались спроби аналізу використання деяких положень наукової доктрини і практики делегування в розвинутих демократичних країнах.

Необхідність звернення до теми делегування державних повноважень зумовлена її зростаючою актуальністю в процесі побудови Української правової держави. Незважаючи на те, що до цієї теми звертались багато вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема С. Алексєєв, С. Поленіна, В. Нерсєсянц, В. Горшенєв, М. Цвік, М. Козюбра, В. Тацій, В. Кампо та інші, рівень розробки є явно недостатнім і не повністю відповідає потребам державного будівництва, незалежної України. Ці дослідники в основному торкалися теоретичної оцінки делегованої правотворчості.

Метою статті є з'ясування поняття, сутності та підстав делегування законодавчих повноважень у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці та практиці.

Державно-владні повноваження є юридичною характеристикою влади і утворюють компетенцію державних органів. Головним делегатом в Україні є її народ, чия воля і принципи закріплені в Конституції України. Шляхом голосування він делегує свої верховні владні повноваження державним органам, тому всі їх повноваження мають делегований від народу характер.

Вчені, що вивчали правотворчість в СРСР і в Україні, неоднозначно відносяться до делегованої правотворчості. Так, І. Воронкова вважає, що «підзаконне делегування є природним станом правотворчості» [1, 12]. Крім того, Н. Соколова, конкретизуючи це положення стосовно управлінських органів, зазначає, що «підзаконна правотворчість є основоположною формою здійснення ними організаційно-розпорядчої діяльності» [2, 17].

Деякі вчені, серед яких: А. Шебанов, П. Полежай, В. Горшеньов, В. Нерсесянц, В. Карташов, Л. Лазарь, В. Кампо, позитивно оцінюють практику делегування законодавчих повноважень, вважаючи її необхідною, що зумовлена потребами державного керівництва, гнучкістю і швидкістю вирішення питань. Але делегування законодавчих повноважень повинно здійснюватись у відповідності з певними стандартами, не бути надлишковим і здійснюватись не з усіх питань, які складають предмет закону. Ю. Прошевий, В. Тацій, Л. Кривенко, М. Цвік, В. Колодій, В. Копейчиков виступають за категоричну заборону делегування законодавчих повноважень, основуючись на принципі розподілу державної влади [3, 33; 4, 120]. Подібна широта поглядів і думок зумовлюється тим, що дослідження досить-таки складної проблеми делегування не мало комплексного характеру. При цьому слід мати на увазі, що радянський досвід делегування законодавчих повноважень в основному не придатний через існування механізму реалізації державної політики (система органів КПРС та КПУ), який функціонував через неправові (політичні) форми при відсутності реального розподілу державної влади, а також визнання в теорії держави і права відсутності протиріч між законами і підзаконними нормативними актами [5].

Слід зазначити, що в радянський період «центр тяжіння» нормативного регулювання був зміщений в бік органів державного управління. Оправдовуючи подібну практику, посилались на те, що ідейно-теоретичною основою для формування і розвитку правового регулювання в радянському суспільстві є партійні документи (Програма КПРС, матеріали з'їздів і пленумів ЦК КПРС), для виконання яких проводилась єдина правова політика.

Суто українське національне забарвлення отримало делегування парламентом повноважень Кабінету Міністрів України (в частині здійснення законодавчого регулювання відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці і ціноутворення) [5]. Згідно зі ст. 97-1 Конституції УРСР (1978 р.) декрети з делегованих повноважень мали силу закону і могли зупиняти дію конкретних законодавчих актів або вносити до них зміни і доповнення. Декрет після його підписання Прем'єр-міністром України передавався до Верховної Ради України і набу-

вав чинності через десять днів з моменту його опублікування (якщо інше не передбачалось самим декретом), але не раніше дня його опублікування [6].

Протягом строку делегування повноважень (шість місяців) Кабінетом Міністрів було прийнято 83 декрети, якими змінено чи зупинено дію десятків законів України. Це ледь не призвело до повного хаосу в системі законодавства України, оскільки особи, що мали застосовувати закони, були дезорієнтовані відносно того, яка частина закону і які закони діють. Декрети фактично почали виконувати функцію законів. Слід зазначити, що декретування було запроваджено спочатку не Конституцією, а Законом України від 18 листопада 1992 р. «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України». Але оскільки в Законі не передбачався порядок його введення в дію, 21 листопада 1992 р. був прийнятий Закон України «Про порядок застосування Закону України «Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України, передбачених пунктом 13 статті 97 Конституції України, і повноважень Президента України, передбачених пунктом 7-4 статті 114-5 Конституції України» [7].

В контексті вище викладеного, під делегуванням законодавчих повноважень слід розуміти видання нормативно-правового акта за уповноваженням, що виходить із закону, чи за прямим дорученням представницького органу законодавчої влади органу виконавчої влади при збереженні певної системи контролю зі сторони законодавчого органу за реалізацією делегованих повноважень. У даному випадку делегування відбувається на рівні верховної влади між двома її гілками, обособленими одна від одної. Закон, на основі якого Верховна Рада може делегувати свої повноваження, є звичайним, який приймається простою парламентською більшістю. Делегування в порядку уточнення компетенції за допомогою звичайних законів відрізняється від дії конституційного закону, який вносить зміни в Конституцію, тому не делегує повноваження, а перерозподіляє компетенцію.

У законі, що здійснює делегування в указаному вище порядку законодавчих повноважень, обов'язково повинна міститись вказівка на предмет, цілі, завдання і стандарти делегування, зафіксований політичний вибір законодавчого органу, межі повноваження відповідних державних органів і посадових осіб, а також методи парламентського і судового контролю. Ці стандарти чи параметри делегування необхідні для того, щоб виконавець, деталізуючи і конкретизуючи основні положення закону, був не в стані фактично спотворити і підмінити його. Широко розповсюджене розуміння делегування як необмеженої і неконкретної передачі повноважень підлягає безумовній забороні, так як тягне за собою грубе порушення принципу законності.

Як приклад можна привести Німеччину. Тут в березні 1933 р. Рейхстаг, де переважали члени націонал-соціалістичної партії, прийняв закон («Ermachtssiguns gessets»), делегуючи А. Гітлеру і його кабінету повноваження в управлінні країною за декретом. Законодавчий орган уповноважував виконавчу владу приймати будь-який закон, який вона забажає прийняти. Після

Другої світової війни з прийняттям Основного Закону ФРН (1949 р.) послідувала заборона необмеженого делегування законодавчих повноважень шляхом їх закріплення за парламентом (ст. 20 ч. 3) [8].

Конституція України прямо не забороняє і не дозволяє делегування законодавчих повноважень. Разом з тим у відповідності до ст. 19 Конституції України «органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України». А це значить, що їм заборонено здійснювати непередбачувані для них законом повноваження. Про це свідчить положення ст. 106 Конституції України, що встановлює видання Президентом України указів «на основі і для виконання Конституції та законів України»; ст. 117, що передбачає видання Кабінетом Міністрів України постанов і розпоряджень в межах своєї компетенції [9]. Тому в загальноприйнятому розумінні делегування законодавчих повноважень слід вважати забороненим. Але у випадках, коли Верховна Рада України сама уточнює надані їй Конституцією України повноваження, це уточнення в ряді випадків пов'язане з встановленням законним шляхом для виконавчої влади (Президент) додаткових, непередбачених для них законодавством прав, що і є делегуванням особливого роду. Таке делегування суттєво відрізняється від широко поширеного погляду на цей предмет. Одна справа передачі власних повноважень іншому органу виконавчої влади, а інше — розподіляти їх між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів України, визначити коло повноважень, які доцільно здійснити кожному із них, тобто уточнити власні повноваження. Таке делегування не наносить шкоди «жорсткому» підходу до принципу розподілу влади, який на даний момент існує в Україні, так як не перетворює виконавчий орган в законодавчий, а лише уточнює обсяг і зміст законодавчого регулювання. Згідно з Конституцією України Верховна Рада до 28 липня 1999 р. делегувала Президенту право на видання одобрених Кабінетом Міністрів України і скріплених підписом Прем'єр-міністра нормативних указів з економічних питань, не регульованих законами, з одночасною подачею відповідного проекту в Верховну Раду. Як свідчить практика, дуже часто дані укази регулювали відносини, які повинні регулюватися виключно законами, що привело до правової несумісності указів і законів, низької ефективності даних правових актів і вкрай негативно вплинуло на взаємодію двох гілок влади. Нерідко укази Президента носили більш фундаментальний характер, ніж закони України. Це, безперечно, порушувало принцип верховенства закону.

Таким чином, делеговане законодавство в тій чи іншій мірі властиве переважній більшості сучасних розвинутих держав, навіть там, де законодавчі повноваження парламенту досить широкі. Будучи одним із свідчень посилення ролі і значення виконавчої влади в політичному, економічному та соціальному житті, воно в той же час викликано не лише цим фактором, а є наслідком багатьох чинників: зростання, розширення обсягу питань, що підлягають нормативно-правовому регулюванню, неспроможністю парламенту їх «переварити», громіздкістю процедури проходження законопроектів у парламенті тощо.

Доцільність інституту делегованого законодавства в Україні зумовлюється специфікою нинішньої економічної та політичної ситуації: глибока економічна криза, вихід з якої потребує оперативності, політичне протистояння в парламенті, упередженість при прийнятті законів, їх суперечливість та інші чинники.

Разом з тим делегування законодавчих повноважень має здійснюватись: а) під строгим контролем Верховної Ради України (аж до накладання вето на акти); б) без переделегування Президентом законодавчих повноважень іншим суб'єктам.

Література

1. Воронкова И. В. Закон как приоритетная форма советского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. В. Воронкова. — Саратов, 1989. — 22 с.
2. Соколова Н. С. Теоретические аспекты совершенствования правотворческой деятельности министерств и ведомств в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. С. Соколова. — М., 1988. — 21 с.
3. Грошовий Ю. М. Актуальні проблеми законодавчого процесу в Україні / Ю. М. Грошовий, В. Я. Тацій // Концепція розвитку законодавства України : матеріали наук.-практ. конф. Травень 1996 р. — К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. — С. 33–35.
4. Цвік М. Про делегування законодавчих повноважень // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 120–122.
5. Зиве С. Л. Источники права / С. Л. Зиве. — М. : Наука, 1981. — 287 с.
6. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978-plus.html>.
7. Про тимчасове зупинення повноважень Верховної Ради України : Закон України від 18 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2814-12>.
8. Конституция ФРГ от 29 мая 1949 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.rflwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2814-12>.

Анотація

Дутка Г. І. Делегування законодавчих повноважень. — Стаття.

У статті аналізуються питання щодо різноманітних підходів до поняття та сутності делегування законодавчих повноважень як одного із засобів функціонування державної влади в плюралістичному суспільстві, забезпечення її ефективності. Значна увага приділена теоретичному осмисленню проблеми вдосконалення методів державного управління та правового регулювання, аналізу зарубіжної практики з даного питання.

Ключові слова: делегування законодавчих повноважень, делеговане законодавство, державно-владні повноваження.

Аннотация

Дутка Г. И. Делегирование законодательных полномочий. — Статья.

В статье анализируются вопросы различных подходов к понятию и сущности делегирования законодательных полномочий как одного из средств функционирования государственной власти в плюралистическом обществе, обеспечения её эффективности. Значительное внимание уделяется теоретическому осмыслению проблемы совершенствования методов государственного управления и правового регулирования, проведению анализа зарубежной практики по данному вопросу.

Ключевые слова: делегирование законодательных полномочий, делегированное законодательство, государственно-властные полномочия.

Summary

Dutka G. I. Delegation of legislative authority. — Article.

The questions about different point of view to the concept and essence of the delegation of legislative authority as one of the mean of functioning of state power in plurastic society of the software of its efficiency are analyzed in this article. Considerable attention is paid to theoretical comprehension of problem of improving method of governance and law regulation, to analysis of foreign practices on the subject.

Keywords: delegation of legislative authority, delegated legislation, state and powerful authority.

УДК 340.12:321.1/8:342

С. В. Джолос

ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

В умовах постмодерну чи не найбільш масштабним феноменом, що визначально впливає на політико-правове, культурне та соціально-економічне життя народів світу, стала глобалізація, як низка процесів, що утворюють єдиний світ [1, 396]. При цьому уніфікація світу та дедалі більше обмеження суверенітету незалежних держав далеко не завжди справляють позитивний вплив на буття суспільства.

Таким чином, перед сучасною політико-правовою наукою постає важлива проблема щодо державного суверенітету в умовах глобалізації, його ества, цінності та основних засад збереження.

Проблема державного суверенітету вперше набула ґрунтовної розробки у працях видатного французького мислителя Ж. Бодена, який вважав суверенітет основною ознакою держави, «абсолютною і постійною владою держави», «величчю», «найвищою владою розпоряджатися» [2, 689–695].

Важливий внесок у дослідження проблеми державного суверенітету було зроблено визначним російським мислителем Г. Ф. Шершеневичем, який визначав державу як об'єднання людей під однією владою у межах певної території [3, 201] і тлумачив суверенітет як самостійність, що «характеризує державну владу як незалежну, вищу, необмежену і неподільну» [3, 214]. При цьому, на думку вченого, вказані вище властивості суверенітету тісно пов'язані між собою: незалежність влади означає її верховність (відсутність вищої влади), з чого випливає її необмеженість (відсутність обмежень з боку вищої влади) та неподільність (верховність влади означає її єдність і, таким чином, неподільність: двох вищих влад бути не може) [3, 214–220].

На думку відомого сучасного вченого Ю. М. Оборотова, «головна теза державний суверенітет не абсолютний, а відносний», причому його обсяг залежить від того, чи є держава незалежною у міжнародних відносинах, чи є вона складовою більш великого державного утворення (федерації, конфедерації), чи є вона учасницею міждержавного союзу [4, 117].